



N° 1198

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. Gilles CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 43

**SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES**

Rapporteur spécial : M. Jean-Marie BINETRUY

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>CHAPITRE PREMIER : LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ</b> .....	15
<b>I.– L'EXPÉRIMENTATION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE A LAISSÉ UNE LARGE PLACE À L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE</b> .....	15
A.– LA SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS EN 2008 EST LIÉE À LA MONTÉE EN CHARGE DU DISPOSITIF .....	15
B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU RSA AU COURS DE L'EXPÉRIMENTATION EST EXEMPLAIRE .....	16
1.– La mise en place du RSA s'inscrit dans une démarche d'évaluation scientifique indépendante conforme à l'esprit de la LOLF .....	16
2.– Les résultats obtenus lors de l'expérimentation sont globalement satisfaisants même si la période d'expérimentation a été réduite .....	16
3.– Le volet « performance » du projet annuel de performances doit toutefois être adapté à la généralisation de la loi .....	17
<b>II.– LE BUDGET 2009 PERMET D'ENGAGER LA RÉVOLUTION SOCIALE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE</b> .....	18
A.– LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) EST UNE RÉVOLUTION SOCIALE .....	18
1.– Le dispositif lie mécanismes de solidarité et retour à l'emploi .....	18
2.– Le RSA doit s'articuler avec la prime pour l'emploi (PPE) .....	20
3.– La mise en œuvre du RSA implique la mobilisation de plusieurs acteurs .....	21
4.– Le financement du dispositif .....	22
B.– LA DOTATION DE L'ÉTAT AU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES EST FINANCÉE PAR REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS .....	24
1.– Le financement du RSA engage l'État au-delà de la dotation du présent programme .....	24
2.– La dotation du présent programme est financée par redéploiements de crédits .....	25
C.– LES AUTRES DÉPENSES RESTENT STABLES .....	26
1.– La poursuite de l'expérimentation du RSA au premier semestre 2009 mobilise l'essentiel des crédits de l'action n° 1 .....	26
2.– Les autres voient leurs crédits diminuer du fait de la concrétisation du RSA .....	26

<b>CHAPITRE II : LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES .....</b>	<b>29</b>
<b>I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE 2008 RESTE CARACTÉRISÉE PAR UNE TENSION IMPORTANTE SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME .....</b>	<b>29</b>
A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007 A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE SUR-CONSOMMATION DE CRÉDITS ET PAR L'APUREMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT AU TITRE DE L'API .....	29
B.- L'EXÉCUTION 2008 LAISSE CRAINDRE LA RÉAPPARITION DE DETTES .....	30
C.- LA PERFORMANCE DES GESTIONNAIRES DU PROGRAMME PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE .....	31
<b>II.- 2009 APPARAÎT COMME UNE ANNÉE DE TRANSITION AVANT LE TRANSFERT DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ VERS LE RSA.....</b>	<b>32</b>
A.- LES CRÉDITS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES DANS LEUR RÔLE DE PARENTS APPARAISSENT EN FORTE BAISSÉ.....	32
1.- L'action de l'État en matière d'accompagnement des familles est multiforme .....	32
2.- Les crédits du programme diminuent d'un tiers en 2009 .....	33
B.- L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ EST DESTINÉE A DISPARAÎTRE DU BUDGET DE L'ÉTAT .....	34
1.- L'allocation de parent isolé, créée en 1976, est destinée à se fondre dans le revenu de solidarité active dès 2009 .....	34
2.- Le transfert de l'allocation de parent isolé du budget de l'État explique la chute des crédits afférents .....	34
C.- LA PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES VOIT SES CRÉDITS DIMINUER EN RAISON DES ÉCONOMIES ATTENDUES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DES TUTELLES ET CURATELLES .....	35
1.- La diminution des crédits à la protection juridique des majeurs est liée à l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 .....	35
2.- Le soutien apporté par l'État à la protection de l'enfance et à la politique de l'adoption financièrement marginal permet la coordination des différents acteurs .....	38
D.- LA DÉPENSE FISCALE AU TITRE DU PROGRAMME EST SUPÉRIEURE À LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE .....	41
<b>CHAPITRE III : LE FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE .....</b>	<b>43</b>
<b>I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE POUR 2008 LAISSE CRAINDRE LA RÉAPPARITION DE DETTES IMPORTANTES .....</b>	<b>43</b>
A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007 RESTE IMPARFAITE.....	43
1.- Les dotations pour l'AAH restent insuffisantes en 2007.....	43
2.- Les dettes de l'État n'ont pas disparu au 31 décembre 2007 malgré l'apurement réalisé en cours d'année .....	44
B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE 2008 LAISSE CRAINDRE UN ACCROISSEMENT DES DETTES DE L'ÉTAT.....	44
1.- L'exécution budgétaire de 2008 apparaît particulièrement dégradée.....	44
2.- L'accroissement des dettes de l'État au titre de l'AAH est substantiel .....	45

C.– L'ABSENCE DE CERTAINS RENSEIGNEMENTS DANS LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES REND L'EVALUATION DIFFICILE.....	46
<b>II.– UN BUDGET POUR 2009 QUI MET EN ŒUVRE LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE .....</b>	<b>47</b>
A.– LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES SONT LES ACTEURS CENTRAUX DE LA POLITIQUE DU HANDICAP .....	48
1.– La loi du 11 février 2005 a modifié les conditions de mise en œuvre de la politique du handicap.....	48
2.– La dotation à ces nouvelles structures pour 2009 pourrait être insuffisante .....	48
B.– <i>L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE VOIT SES CRÉDITS AUGMENTER EN RAISON DE LA CRÉATION DE PLACES EN ESAT .....</i>	<i>49</i>
1.– La loi du 11 février 2005 donne la priorité au travail en milieu ordinaire.....	49
2.– Le nombre de places en structures d'aide par le travail poursuit son augmentation....	50
3.– La garantie de rémunération des travailleurs handicapés est assurée par l'aide au poste financée par l'État .....	51
C.– <i>LES RESSOURCES D'EXISTENCE SONT EN FORTE HAUSSE EN RAISON DE LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPÉ .....</i>	<i>53</i>
1.– La loi du 11 février 2005 distingue entre revenus d'existence <i>stricto sensu</i> et compensation des surcoûts liés au handicap .....	53
2.– L'augmentation des crédits ouverts pour le service de l'allocation adulte handicapé est la traduction de l'engagement pris par le Président de la République .....	55
3.– La dotation au Fonds spécial d'invalidité est correctement calibrée .....	56
D.– <i>LA COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP EST UNE ACTION DONT L'ÉTAT N'EST PAS LE PRINCIPAL ACTEUR .....</i>	<i>57</i>
1.– La CNSA et les départements financent l'essentiel des dépenses liées à la compensation du handicap .....	57
2.– Le budget de l'État complète de façon marginale le financement de cette action .....	57
3.– En dehors du cadre de cette action, l'État finance des fonds de concours visant à compenser les conséquences du handicap.....	58
E.– <i>LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES NE SONT PAS NON PLUS DU RESSORT PRINCIPAL DE L'ÉTAT .....</i>	<i>59</i>
F.– LE PILOTAGE DU PROGRAMME PASSE PAR DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS ET DES DOTATIONS AUX OPÉRATEURS .....	59
G.– L'EFFORT DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE DÉPENSE FISCALE EST SUBSTANTIEL.....	60
<b>CHAPITRE IV : LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES..</b>	<b>63</b>
<b>I.– LE PROBLÈME DE LA LISIBILITÉ D'UNE POLITIQUE PAR NATURE INTERMINISTÉRIELLE APPELLE LA CRÉATION D'UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE .....</b>	<b>64</b>
A.– LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ (SDFE) A UNE APPROCHE À LA FOIS SPÉCIFIQUE ET INTÉGRÉE .....	64
B.– LA FRANCE PARTICIPE ACTIVEMENT AUX ACTIVITÉS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES .....	65

C.– UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) EST NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE UNE PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS .....	66
<b>II.– LA PERFORMANCE PROGRESSE RÉGULIÈREMENT MALGRÉ LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>67</b>
A.– L'EXÉCUTION EST CARACTÉRISÉE PAR DES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT IMPORTANTES .....	67
B.– LE PROGRAMME AFFICHE UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS RÉGULIERS .....	67
1.– L'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales n'est pas possible .....	67
2.– La performance du programme est particulièrement satisfaisante du fait des progrès réalisés .....	68
<b>III.– LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ VERRAIT SES MOYENS RÉDUITS EN 2009 .....</b>	<b>69</b>
A.– LE NIVEAU DE CRÉDITS REQUIS POUR L'ACCÈS DES FEMMES AUX RESPONSABILITÉS ET À LA PRISE DE DÉCISION EST ESSENTIELLEMENT INCITATIF .....	69
B.– LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE PASSE PAR UNE DÉMARCHÉ PARTENARIALE ET LE FINANCEMENT DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES .....	70
C.– UN LARGE RÉSEAU ASSOCIATIF EST FINANCÉ POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES .....	71
1.– Le SDFE joue un rôle d'information et d'impulsion dans le but de protéger les femmes des violences .....	71
2.– Les permanences téléphoniques et les centres d'information sur les droits des femmes et des familles sont les principaux outils de l'action .....	72
D.– L'ACTION ARTICULATION DES TEMPS DE VIE POURRAIT, AU REGARD DE SES FINALITÉS ET DE SON POIDS BUDGÉTAIRE, À ÊTRE FONDUE DANS L'ACTION ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE .....	73
E.– LA HAUSSE DES « COTISATIONS VIEILLESSE » EXPLIQUE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DU TITRE 2 .....	74
<b>CHAPITRE V : LA CONDUITE ET LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES .....</b>	<b>75</b>
<b>I.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME SE CARACTÉRISE PAR UN MANQUE D'AMBITION ET UNE ABSENCE DE PROGRES .....</b>	<b>77</b>
A.– L'EXÉCUTION 2008 EST MARQUÉE PAR DES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE AFFECTANT LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	77
B.– DE NOUVEAUX OBJECTIFS SONT DÉFINIS POUR ADAPTER LE VOLET PERFORMANCE AUX ÉVOLUTIONS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE .....	78
C.– LE VOLET PERFORMANCE DOIT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉ DANS LA FIXATION DES OBJECTIFS .....	79
<b>II.– LES ADMINISTRATIONS SANITAIRE ET SOCIALE SONT ENGAGÉES DANS UN VASTE MOUVEMENT DE RÉORGANISATION ET DE MODERNISATION .....</b>	<b>79</b>
A.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA REVUE GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES VA BOULEVERSER L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ET SOCIALE .....	80
1.– L'administration centrale de l'administration sociale se réorganise autour de quelques grandes directions .....	80

2.– Le niveau déconcentré voit la dissociation entre administration sanitaire et administration sociale.....	81
B.– LES EFFORTS DE MODERNISATION DE LA GESTION DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS.....	82
1.– La recherche de gains de productivité est devenue une préoccupation des services déconcentrés.....	82
2.– La politique de gestion de ressources humaines accompagne les modernisations en cours.....	83
3.– La gestion de l’immobilier est tributaire des réorganisations administratives.....	84
<b>III.– LES EFFORTS DE MODERNISATION COMMENCENT À PORTER LEURS FRUITS DANS LE BUDGET POUR 2009.....</b>	<b>86</b>
A.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL POURSUIVENT LEUR CROISSANCE EN RAISON DE LA HAUSSE DES « COTISATIONS VIEILLESSE ».....	86
1.– Le principe de non-remplacement d’un départ à la retraite sur deux est maintenu.....	86
2.– La hausse des cotisations ne permet pas de ralentir le rythme de croissance des dépenses de personnel.....	88
B.– LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT BIEN MAÎTRISÉES.....	89
C.– LE PROGRAMME NE SUBVENTIONNE PLUS AUCUN OPÉRATEUR.....	90
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>91</b>
<i>Article 74 : Renforcement de la convergence tarifaire et de la rationalisation des coûts dans les établissements médico-sociaux financés par l’État.....</i>	<i>93</i>
<i>Article 75 : Mesures de réforme de l’allocation de parent isolé (API).....</i>	<i>99</i>
<i>Article 76 : Mesures en faveur de l’emploi des bénéficiaires de l’allocation aux adultes handicapés (AAH) et réforme des modalités de revalorisation de l’AAH.....</i>	<i>105</i>
<i>Article additionnel après l’article 76 : Document de politique transversale relatif à la promotion de l’égalité entre hommes et femmes.....</i>	<i>111</i>
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>113</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL... ..</b>	<b>115</b>
<b>ANNEXE 2 : INDEX DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT.....</b>	<b>117</b>

L’article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 98 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu finalement disposer de l’ensemble des réponses.





## SYNTHÈSE

Le présent projet de loi prévoit une augmentation substantielle des crédits consacrés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui témoigne d'un effort accru et permet la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République. À périmètre constant, les crédits de paiement de la mission augmentent de 6 % en 2009, à 11,18 milliards d'euros. Pour 2010 et 2011, cette hausse devrait se poursuivre avec un taux annuel moyen de croissance de l'ordre de 4,1 %.

Cette évolution est principalement due à la généralisation en métropole, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009, de la véritable révolution sociale qu'est le revenu de solidarité active (RSA), dont les crédits sont inscrits dans le programme *Lutte contre la pauvreté*.

Elle est également liée à la mise en œuvre de plusieurs engagements pris par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap le 10 juin dernier, notamment la revalorisation de 25 % de l'allocation adulte handicapé (AAH) entre 2007 et 2012 et la création de 1 400 nouvelles places en établissements et services d'aide par le travail (ESAT).



## INTRODUCTION

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* concentre l'effort de l'État en faveur de la solidarité, sauf dans deux domaines. Les crédits spécifiquement consacrés à la santé publique et à son organisation qui figurent sur la mission *Santé* ; les contrats aidés, les dispositifs en faveur du retour à l'emploi et le fonds de solidarité, sont, pour leur part, financés sur la mission *Travail et emploi*.

\*

\* \*

Le périmètre de la mission a été redessiné par rapport au précédent budget. Les programmes *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* et *Protection maladie des publics défavorisés* sont transférés respectivement vers les missions *Ville et logement* et *Santé*. **Votre Rapporteur spécial salue cette évolution qui permet une meilleure cohérence du programme et une clarification des responsabilités.** Seuls le ministre du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ainsi que le Haut-commissaire aux solidarités actives sont désormais responsables de la présente mission.

Restent les cinq programmes suivants :

– le programme *Handicap et dépendance* concentre, avec 8 651 millions d'euros, 77 % des crédits de paiement de la mission. Cette importance est due notamment à l'allocation adulte handicapé (AAH) qui mobilise près des deux tiers des crédits du programme ;

– le programme *Lutte contre la pauvreté*, avec 582 millions d'euros, concerne 5,2 % des crédits de paiement. Du fait de la montée en charge du revenu de solidarité active (RSA) à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009, son volume devrait atteindre 14 % de l'ensemble des crédits de la mission en 2011 ;

– le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* bénéficie de 7,5 % des crédits de paiement de la mission, avec 838 millions d'euros. En raison de l'intégration de l'Allocation parent isolé dans le RSA, son volume devrait chuter d'ici 2011 ;

– le programme *Égalité des hommes et des femmes* est un programme plus modeste, doté de 29 millions d'euros. Il constitue toutefois un levier important dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique publique ;

– enfin, le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires* est un programme « support », qui concerne l'ensemble des structures administratives participant à la mise en œuvre des politiques sociales et sanitaires. Son champ d'action dépasse donc le simple périmètre de la mission. Avec 1 076 millions d'euros de crédits de paiement pour 2009, il couvre 9,7 % du volume de la mission.

\*

\* \*

**L'augmentation des crédits accordés à la mission témoigne d'un effort accru en matière de solidarité et permet la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République en cette matière.**

À périmètre constant, les crédits de paiement de la mission augmentent de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, à 11,18 milliards d'euros. Pour 2010 et 2011, cette hausse devrait se poursuivre avec un taux annuel moyen de croissance de 4,1 %.

**Cette évolution s'explique par la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009.** Celle-ci entraîne un fort accroissement des crédits du programme *Lutte contre la pauvreté*. Ceux-ci sont fixés à 582 millions d'euros en 2009 et devraient atteindre 1 250 millions d'euros en 2010 et 1 709 millions d'euros en 2011.

**L'accroissement des crédits de la mission s'explique également par la mise en œuvre de l'engagement du Président de la République de revalorisation de l'allocation adulte handicapé (AAH) de 25 % entre 2007 et 2012.** Celle-ci explique la hausse de 7 % en 2009 des crédits du programme *Handicap et dépendance*. L'effort réalisé pour la mise en œuvre de cet engagement atteindra 114 millions d'euros. Les mesures adoptées à la suite de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008 contribuent également à la hausse du volume de la mission.

Le tableau ci-dessous récapitule les évolutions prévisionnelles affectant les autorisations d'engagement et crédits de paiements des différents programmes de la mission de 2009 à 2011.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ENTRE 2009 ET 2011**

(en euros)

Mission/Programme		PLF 2009	2010	2011
<b>Total Mission</b>	Plafond AE	<b>11 197 277 796</b>	<b>11 584 855 266</b>	<b>12 130 836 746</b>
	Plafond CP	<b>11 176 635 454</b>	<b>11 599 995 266</b>	<b>12 148 136 746</b>
<b>Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales</b> (libellé modifié) Services du Premier ministre	AE	582 462 856	1 250 535 992	1 709 089 663
	CP	582 462 856	1 250 535 992	1 709 089 663
<b>Actions en faveur des familles vulnérables</b> Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité	AE	837 728 561	366 864 319	252 434 091
	CP	837 728 561	366 864 319	252 434 091
<b>Handicap et dépendance</b> Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité	AE	8 651 122 059	8 843 752 731	9 020 380 222
	CP	8 651 122 059	8 843 752 731	9 020 380 222
<b>Égalité entre les hommes et femmes</b> Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité	AE	29 242 962	29 678 089	30 272 940
	CP	29 242 962	29 678 089	30 272 940
<b>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</b> Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité	AE	1 096 721 358	1 094 024 135	1 118 659 830
	CP	1 076 079 016	1 109 164 135	1 135 959 830

Avertissement : La répartition par programme, ferme, pour le PLF, est indicative pour les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> années. Les plafonds par mission sont fermes.

Source : projet annuel de performances

\*

\* \*

La multiplicité des acteurs intervenant dans les politiques de solidarité, et la diversité des dispositifs mis en place, est source de complexité pour le système et pour son organisation. En effet, d'une part, les actions menées au titre de la solidarité, de l'insertion et de l'égalité des chances passent par l'intervention non seulement de l'État, des collectivités locales, de la sécurité sociale, mais également des associations, elles-mêmes financées par les pouvoirs publics. D'autre part, la nature des financements est elle-même très diversifiée : si le budget de l'État n'intervient souvent qu'en complément des contributions de la sécurité sociale, l'État participe doublement à la politique de solidarité, à travers les avantages fiscaux qu'il consent, à destination directe des publics en situation de précarité, mais aussi indirectement, aux associations.

**Votre Rapporteur spécial remarque que seule la coordination entre les différents acteurs permet une mise en œuvre satisfaisante de la mission.**



## CHAPITRE PREMIER : LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Le programme n°304 *Lutte contre la pauvreté* bénéficie pour les trois prochaines années d'une forte hausse de crédits. Celle-ci est due à la généralisation du Revenu de solidarité active (RSA). L'essentiel des crédits du programme correspond à la dotation de l'État au fonds national des solidarités actives (FNSA), chargé de mettre en œuvre le dispositif.

L'évolution proposée des crédits entre 2008 et 2009 est la suivante.

### PROGRAMME 304 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2008 ET 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2008	Total pour 2009
01 – Expérimentation du revenu de solidarité active	30 000 000	17 100 000
02 – Autres expériences en matière sociale et d'économie sociale	15 080 000	10 000 000
03 – Généralisation du revenu de solidarité active (nouveau)		555 362 856
<b>Total</b>	<b>45 080 000</b>	<b>582 462 526</b>

Source : projet annuel de performances

## I.- L'EXPÉRIMENTATION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE A LAISSÉ UNE LARGE PLACE À L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

### A.- LA SOUS-CONSOMMATION DES CREDITS EN 2008 EST LIÉE À LA MONTÉE EN CHARGE DU DISPOSITIF

Le programme a été créé en loi de finances initiale pour 2008. Il a été doté de 45 millions d'euros.

Au 31 juillet 2008, le taux d'exécution des autorisations d'engagement s'élevait à 30 %. Le programme a été amputé de 0,4 million, soit 1 % des crédits ouverts en LFI, au titre d'un décret d'avances, et sa réserve de précaution s'élève à 4,7 %, soit 2,2 millions d'euros.

Cette sous-exécution est liée aux conditions de montée en charge du dispositif de « RSA-RMI ». D'une part, les départements disposaient d'une liberté de choix dans la fixation du barème et les conditions d'octroi de l'allocation, qui a pu réduire le coût du dispositif. Le choix d'un barème moins favorable et de restrictions sur l'accès à l'expérimentation comme l'exclusion des contrats aidés contribue à minorer le coût de l'expérimentation. D'autre part, la mise en œuvre tardive de l'expérimentation dans certains départements a conduit à limiter les dépenses de l'année 2009.

En matière de « RSA-API », la dépense a été voisine de la prévision initiale, à l'exception d'une sous-consommation des crédits destinés à l'accompagnement.

Enfin, 1 million d'euros, soit 5,5 % des crédits du programme, a été consacré à l'évaluation.

## B.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU RSA AU COURS DE L'EXPÉRIMENTATION EST EXEMPLAIRE

### 1.- La mise en place du RSA s'inscrit dans une démarche d'évaluation scientifique indépendante conforme à l'esprit de la LOLF

L'évaluation de l'expérimentation a été confiée à un comité d'évaluation composé de représentants de l'État, des départements et de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et de la mutuelle sociale agricole (MSA) ainsi que de personnalités reconnues pour leurs compétences dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Ce comité, institué par l'article 142 de la loi de finances pour 2007, est compétent pour l'ensemble des expérimentations à caractère social.

Le comité définit notamment les méthodologies utilisées pour le recueil des données. Comme le prévoit la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, il a rendu un rapport d'étape qui a été joint au projet de loi généralisant le RSA.

### 2.- Les résultats obtenus lors de l'expérimentation sont globalement satisfaisants même si la période d'expérimentation a été réduite

L'expérimentation menée porte sur 34 départements et concerne 111 000 allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) et 20 000 allocataires de l'allocation de parent isolé (API). Au total, 14 675 ménages sont inscrits dans le dispositif. Les bénéficiaires se répartissent de la manière suivante :

#### RÉPARTITION PAR ÂGE DES BÉNÉFICIAIRES DU DISPOSITIF

(en pourcentages)

	RSA- RMI <sup>(1)</sup>	RSA- API
< 30 ans	24	46
30 – 39 ans	34	38
40 – 49 ans	27	16
> 50 ans	15	

(1) Cette moyenne d'âge est légèrement supérieure à celle des zones témoins.

Source : Haut commissaire aux solidarités actives.



Les résultats de l'expérimentation sont satisfaisants. Toutefois, la durée d'expérimentation avait été fixée à trois ans, comme l'ensemble des expérimentations dans le champ social. La mise en œuvre anticipée du dispositif limite la prise de recul nécessaire à une évaluation de qualité. Pour limiter les inconvénients de cette anticipation, un amendement parlementaire a ajouté un IV à l'article 262-23 du code de l'action sociale et des familles, prévoyant que le Gouvernement rende, fin 2009, au Parlement un rapport sur les premiers mois de mise en œuvre du dispositif.

Les résultats de l'expérimentation en matière d'insertion professionnelle sont encourageants. Les données disponibles concernent les seuls allocataires du RMI. Le taux de retour à l'emploi entre décembre 2007 et avril 2008 est supérieur de 30 % dans les départements où l'expérimentation a eu lieu, par rapport aux zones témoins. Ces retours à l'emploi concernent à 25 % des allocataires du RMI ayant une ancienneté de plus de quatre ans. Enfin, en termes de qualité de l'emploi, 60 % des emplois relèvent du secteur marchand et 40 % des bénéficiaires obtiennent un contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée de plus de six mois ou occupent une activité indépendante.

Aucune donnée issue de l'expérimentation n'est encore utilisable pour mesurer l'impact du dispositif sur le taux de pauvreté. Les études de la DGTPE, de la DREES et de la CNAF laissent à penser qu'en moyenne 600 000 personnes pourraient sortir de la pauvreté du fait du RSA, ce qui correspond à une diminution d'un point du taux de pauvreté.

**Votre Rapporteur spécial relève le caractère exemplaire de la démarche qui a conduit à la généralisation du RSA.** L'évaluation, l'expérimentation ainsi que les concertations avec les partenaires sociaux et les associations contribuent à assurer le succès du dispositif. Par ailleurs, le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion prévoit la transmission au Parlement de huit rapports portant sur divers aspects de l'action menée. Cette démarche s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la LOLF.

3.— Le volet « performance » du projet annuel de performances doit toutefois être adapté à la généralisation de la loi

Les objectifs *Inciter les bénéficiaires à reprendre un emploi* et *Lutter contre la pauvreté* gardent leur pertinence avec la généralisation du dispositif. Toutefois, les indicateurs associés ne sont pas adaptés à cette évolution car ils concernent les seules zones où l'expérimentation a lieu. Si leur adaptation est prévue pour le projet de loi de finances pour 2010, il n'en demeure pas moins qu'il est regrettable que l'évaluation de la performance du projet, dans le projet annuel de performances, soit repoussée à la fin 2010.

À l'occasion de la refondation des indicateurs, il conviendrait également de prendre en compte les remarques déjà faites l'an dernier par votre Rapporteur spécial. La présence d'un objectif *Favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires de contrats aidés au moyen du contrat unique d'insertion* ne paraît pas être en relation avec le programme. L'indicateur associé devient en outre caduc avec la généralisation des contrats uniques d'insertion.

L'évolution des indicateurs de l'objectif *Améliorer la capacité des expérimentations sociales à préfigurer des politiques sociales innovantes* est à saluer. Le premier indicateur a gagné en précision avec l'ajout de l'évaluation externe positive comme critère de réussite du projet d'expérimentation. Un second indicateur est créé, qui mesure le taux de projets menés à terme dans le calendrier prévisionnel. La stabilité de ces nouveaux indicateurs constitue désormais la prochaine étape vers une évaluation satisfaisante de la performance de la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIISES).

## **II.– LE BUDGET 2009 PERMET D'ENGAGER LA RÉVOLUTION SOCIALE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE**

### **A.– LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) EST UNE RÉVOLUTION SOCIALE**

#### **1.– Le dispositif lie mécanismes de solidarité et retour à l'emploi**

Le dispositif poursuit un triple but.

Il vise, en premier lieu, à simplifier partiellement le système de minima sociaux et d'incitations à la reprise d'emploi. Le RSA remplace en effet le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API), les systèmes d'intéressement tels les primes forfaitaires de retour à l'emploi ainsi que la prime de retour à l'emploi. La disparition du RMI et de l'API ne modifie pas le montant des prestations perçues par leurs bénéficiaires actuels.

Le dispositif est, en second lieu, conçu comme un outil d'insertion professionnelle. L'incitation à la reprise d'emploi est promue de deux manières. D'une part, le RSA permet une prévisibilité des revenus futurs. D'autre part, la reprise d'un emploi pouvant se traduire par une perte de revenu équivalente au gain résultant du salaire perçu, le dispositif prévoit que la perte des différents droits relevant de l'assistance est progressive. Le RSA est ainsi construit sur un barème généralisé de 38 % : tout nouveau revenu de 100 euros implique une baisse de l'allocation de seulement 38 euros. Le bénéficiaire du RSA garde une allocation de 62 euros. Par ailleurs, les revenus professionnels ne sont pas pris en compte durant les trois premiers mois d'activité, ce qui permet de retarder le moment de la diminution de l'allocation. Enfin, les droits connexes bénéficiant aux allocataires du RMI, comme la couverture maladie universelle

complémentaire (CMU) ou les exonérations de taxe d'habitation, ne sont plus attribués en fonction du statut de bénéficiaire du RMI mais en fonction des revenus. Ces droits sont en outre réduits progressivement au moment de la reprise d'emploi, et non plus supprimés brutalement. Parallèlement, l'accompagnement dans l'emploi est renforcé. Chaque bénéficiaire du RSA est suivi par un référent unique. Il doit être également orienté prioritairement vers le marché du travail, à moins que les obstacles qu'il rencontre dans la recherche d'emploi ne soient suffisamment importants pour justifier un accompagnement social.

Le troisième objectif du RSA est la réduction de la pauvreté au travail. Le dispositif est en effet ouvert aux bénéficiaires du RMI et de l'API mais également aux travailleurs dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. Le montant de l'allocation est modulé en fonction de la situation familiale de l'intéressé. En contrepartie, l'ensemble des revenus du foyer est pris en compte. Seules les aides au logement et certaines prestations ponctuelles, comme l'Allocation de rentrée scolaire, ou à objet spécifique, comme l'Allocation pour enfant handicapé, sont exclues du calcul de l'allocation.

Outre l'allocation elle-même, le dispositif prévoit des aides ponctuelles visant à lever les obstacles à la reprise d'emploi en contribuant à la prise en charge d'une partie des coûts qui lui sont associés – mobilité et garde d'enfants entre autres.

**Votre Rapporteur spécial estime qu'en alliant solidarité et reprise de l'emploi, le dispositif du RSA constitue une révolution sociale, permettant de revaloriser la valeur travail et de moderniser les dispositifs d'assistance sociale. Il salue le travail remarquable réalisé par le haut-commissaire aux solidarités actives dans la conception et l'expérimentation du projet.**

Le dispositif est généralisé à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009. Outre les actuels bénéficiaires du RMI et de l'API, deux millions de travailleurs pauvres sont concernés par la réforme. Il sera étendu aux départements d'outre-mer à compter de l'année 2011.

**Les autres dispositions du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion**

L'adoption du RSA s'est accompagnée d'une réforme des outils de l'insertion inspirée des conclusions du Grenelle de l'insertion. Les principales évolutions sont les suivantes.

Un contrat unique d'insertion est créé. Il remplace l'ensemble des contrats aidés existant et se caractérise par une plus grande souplesse d'utilisation. Il se décline en contrat d'accompagnement dans l'emploi pour le secteur marchand et en contrat initiative emploi dans le secteur non marchand.

Un nouveau pilotage des politiques d'insertion est institué. Le rôle du département dans la mise en œuvre de ces politiques est réaffirmé. Celui-ci pourra conclure des « pactes territoriaux d'insertion » avec les différents acteurs concernés – État, service public de l'emploi, autres collectivités locales... – pour assurer la bonne coordination de l'action publique. Enfin l'architecture institutionnelle du dispositif d'insertion est simplifiée avec la suppression de l'obligation de l'existence de certains organismes, comme les conseils départementaux d'insertion et les commissions locales d'insertion, dans le but d'offrir une plus grande souplesse d'action aux Conseil généraux.

**2.– Le RSA doit s'articuler avec la prime pour l'emploi (PPE)**

La mise en place du RSA nécessite son articulation avec la prime pour l'emploi (PPE). Les personnes éligibles aux deux dispositifs, soit 1,4 million de bénéficiaires, percevront le plus favorable des deux.

Pour un bénéficiaire du RSA, il peut être plus favorable de percevoir la PPE. Or, la PPE étant un crédit d'impôt, elle est normalement perçue un an après la reprise effective d'emploi. Si son bénéficiaire est également éligible au RSA, il percevra la différence entre RSA et PPE dès la reprise d'emploi en guise d'acompte et, si des montants résiduels à valoir demeurent, ils lui seront versés l'année suivante. L'allocataire pourra ainsi percevoir le montant plus élevé de la PPE, tout en percevant cette aide immédiatement comme avec le RSA.

À l'inverse, il pourra être plus avantageux, pour un bénéficiaire actuel de la PPE, de percevoir le RSA. Cette articulation conduira certains bénéficiaires actuels de la PPE à ne plus la percevoir, ce qui dégagera des économies. La PPE étant un crédit d'impôt sur le revenu, elle est versée avec un an de retard. L'économie pour 2010 correspondra donc aux six mois de mise en œuvre du RSA en 2009. Les économies pour 2011 correspondront en revanche à un régime de croisière, le RSA se substituant, pour les personnes concernées, à la PPE sur l'ensemble de l'année 2010. L'économie à attendre de cette « imputation de la PPE sur le RSA » s'élève à 350 millions en 2010 et 700 millions en 2011. Ce montant est intégralement redéployé vers le financement du RSA.

À noter enfin que la mise en place du RSA nécessitera, pour assurer son financement, un gel ponctuel des seuils de PPE, qui ne seront pas indexés sur l'inflation en 2009. L'économie qui en résulte atteint 400 millions d'euros.

### 3.– La mise en œuvre du RSA implique la mobilisation de plusieurs acteurs

La mise en œuvre du RSA implique l'intervention de trois acteurs principaux – conseil général, service public de l'emploi et organisme payeur. Leur coordination sera assurée par des conventions tripartites négociées au cours du premier semestre 2009 ainsi que par une instance de concertation nationale.

Le conseil général est l'acteur dont dépendra en grande partie le succès du dispositif. Il voit sa compétence étendue aux bénéficiaires actuels de l'API. Il est compétent pour attribuer la prestation. Son président décide de l'organisation du dispositif local d'accompagnement et d'orientation du bénéficiaire sans emploi. Il décide également des sanctions frappant les bénéficiaires ne respectant pas les engagements pris dans leur projet personnalisé d'accès à l'emploi ou convaincus de fraude.

Le service public de l'emploi doit accueillir une grande part d'anciens allocataires du RMI n'étant pas inscrits à l'ex-agence nationale pour l'emploi.

Les caisses d'allocation familiale ainsi que les mutuelles sociales agricoles sont chargées de servir la prestation.

#### **Le financement du RSA : RSA « socle » et RSA « chapeau »**

La structure de financement du RSA est différente selon qu'il est destiné au « socle » ou au « chapeau » du dispositif.

Le « socle » regroupe le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API). Il correspond donc à ces deux minima sociaux tels qu'ils sont connus aujourd'hui. Il est versé aux bénéficiaires sans activité ou reprenant une activité depuis moins de trois mois. Le « socle » est financé par les départements. Outre le financement déjà existant pour le RMI, les départements bénéficient désormais d'une nouvelle quote-part de TIPP, octroyée par l'État pour financer le service de l'ex-API intégrée dans le RSA. Le montant de ce transfert d'impôt atteint 322 millions d'euros en 2009 et devrait s'établir à 688 millions d'euros en 2011. Au total, la dépense prévisible des départements peut être évaluée comme la somme des dépenses actuelles de RMI et d'API, soit environ 6,6 milliards d'euros – respectivement 5,5 milliards pour le RMI et 1,1 milliard pour l'API.

**Le « chapeau » du dispositif constitue l'originalité et le coût réel du RSA.** Il concerne en effet l'allocation qui sera versée aux personnes en activité, par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), en substitution de l'intéressement temporaire. Le coût de ce nouveau dispositif s'établit à 3,3 milliards d'euros en année pleine. Il est financé par la nouvelle taxe de 1,1 % sur les revenus de l'épargne, dont le rendement devrait atteindre 1,5 milliard d'euros, et par la dotation de l'État financée par redéploiements de crédits.

#### 4.– Le financement du dispositif

##### *a) Le financement de l'ensemble du dispositif*

En année pleine, le coût total du dispositif atteint environ 10 milliards d'euros<sup>(1)</sup>, les dépenses actuelles de RMI et d'API étant incluses dans ce montant.

La dépense liée au RSA « chapeau », qui correspond à l'innovation portée par Haut-commissaire aux solidarités actives, s'élève à 3,3 milliards d'euros. Ce RSA « chapeau » est financé à hauteur de 1 700 millions d'euros par la dotation de l'État inscrite dans le présent programme et à hauteur de 1,5 milliard d'euros par la nouvelle taxe de 1,1 % sur les revenus d'épargne.

Par ailleurs, le transfert de l'API aux conseils généraux implique le transfert d'une quote-part de TIPP permettant de compenser la nouvelle charge imposée à ces collectivités, pour un montant de 688 millions d'euros en 2011.

Le tableau ci-dessous met en relation les dépenses liées au dispositif avec les financements correspondant.

#### **STRUCTURE DE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF RSA, RSA « SOCLE » COMPRIS**

*(en millions d'euros ; chiffres de 2011 correspondant à un rythme de croisière)*

Dépenses	RSA « chapeau » : 3 200			RSA « socle » : 6 700		
Financement	Taxe 1,1 % :	Dotations	État :	Tipp API :	TIPP RMI : 6 100	
	1 500	1 700		700		

*Source : Projet annuel de performances*

##### *b) Le financement du RSA « chapeau »*

Les dépenses du RSA « chapeau » sont assurées par le Fonds national des solidarités actives, géré par la Caisse des dépôts et consignations. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de ses dépenses et recettes durant la montée en charge du dispositif en métropole, entre 2009 et 2011.

---

(1) Sur la base des prévisions pour 2011, année correspondant à un régime de croisière

**BUDGET DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES  
POUR LA PÉRIODE 2009-2011**

*(en millions d'euros)*

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Dépenses du FNSA</b>	<b>1 625</b>	<b>3 127</b>	<b>3 246</b>
RSA chapeau	1 450	2 900	2 900
Aide ponctuelle	75	150	150
Frais de gestion	100	77	77
DOM	0	0	119
<b>Recettes</b>	<b>1 987</b>	<b>3 105</b>	<b>3 246</b>
Budget de l'État (pgm 304)	555	1 241	1 699
Contribution sociale de 1,1 %	1 432	1 502	1 569
Reports / déficits	0	362	-22
<b>RÉSULTAT</b>	<b>362</b>	<b>-22</b>	<b>0</b>

*Source : projet annuel de performances*

Outre l'allocation en elle-même, le FNSA finance une partie des frais de gestion du dispositif assurée par les CAF et les MSA, pour 77 millions en régime de croisière, l'économie de 23 millions d'euros réalisées sur la réforme des droits connexes en matière d'aides au logement venant réduire le montant de 100 millions dû au titre des frais de gestion. L'aide ponctuelle personnalisée de retour à l'emploi créée par le projet de loi RSA pour 150 millions d'euros en année pleine. Les frais supplémentaires du service public de l'emploi ne sont pas financés par le FNSA.

La nouvelle taxe est due à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 alors que le dispositif est généralisé à partir du 1<sup>er</sup> juillet, soit un surplus de recettes de 716 millions d'euros. La moitié environ du montant perçu, soit 362 millions d'euros est reportée sur l'année 2010 pour financer un surplus transitoire de dépenses. Du fait de la généralisation du dispositif à mi-année, l'économie réalisée sur la prime pour l'emploi versée en 2010 au titre de l'année 2009 représente 50 % du montant réalisé en régime de croisière. Ainsi, environ 350 millions des 700 millions d'euros d'économies attendues de l'imputation sur le RSA d'une partie de la PPE pourront être réalisés en 2010. La moitié du produit de la nouvelle taxe sur le premier semestre 2009 permet donc de compenser ce besoin de financement. L'autre moitié de ce produit vient financer le dispositif sur le second semestre 2009. L'évolution du rendement cette taxe s'élève à 4,8 % en 2010 et à 4,4 % en 2011. Cette prévision suppose que les revenus issus de l'épargne augmentent dans la même proportion sur la période.

L'augmentation de l'effort de l'État entre 2009 et 2011 est supérieure à la hausse du montant des prestations servies sur la période.

La dotation pour 2010 pourrait être sous-estimée. En effet, la moitié du produit du premier semestre 2009 de la nouvelle taxe est affectée au financement du dispositif pour l'année 2009. Ce financement supplémentaire disparaît en 2010. Cet effort doit être repris par l'État, ce qui explique une hausse de la dotation de l'État de 123 % en 2010 quand celle des prestations servies atteint 100 %.

En 2011, la hausse de la dotation de l'État atteint 37 %, soit 458 millions d'euros. Elle finance l'extension du dispositif aux DOM pour 119 millions d'euros. Le solde est constitué du passage en rythme de croisière des économies de PPE redéployées sur le RSA. Cette économie atteint environ 350 millions et vient augmenter la dotation de l'État au FNSA pour un montant identique.

*c) La nouvelle taxe finance 15 % de l'ensemble du dispositif*

Pour assurer le financement du RSA « chapeau », les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale, sont augmentés de 1,1 %.

Le rendement de la nouvelle taxe est évalué à 1,5 milliard d'euros, soit 15 % du coût de l'ensemble du dispositif. Ce montant permet de financer en partie le RSA « chapeau ». L'instauration de cette taxe doit être considérée comme un effort de solidarité des détenteurs des produits d'épargne envers les travailleurs pauvres.

Par ailleurs, le reversement au FNSA des surplus éventuels provenant du plafonnement des niches fiscales viendra réduire le montant de la taxe à due concurrence. Le rendement de ce plafonnement pourrait atteindre 200 millions d'euros.

**B.– LA DOTATION DE L'ÉTAT AU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES EST FINANCÉE PAR REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS**

La dotation inscrite au programme 304 *Revenu de solidarité active et expérimentations sociales* s'établit à 555,4 millions d'euros en 2009, à 1 241 millions d'euros en 2010 et devrait s'élever à 1,7 milliard d'euros en 2011.

**1.– Le financement du RSA engage l'État au-delà de la dotation du présent programme**

Le montant de la dotation inscrite dans le présent programme ne correspond pas à la part totale de l'État de la mise en œuvre du RSA car elle ne concerne que le RSA « chapeau ». Il convient en effet de prendre en compte la compensation liée au transfert du service de l'API par les départements. Ce transfert est compensé par une quote-part de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Cette perte fiscale pour l'État atteint 322 millions d'euros en 2009, 644 millions en 2010 et devrait s'établir à 688 millions d'euros en 2011. Ce transfert correspond au montant des versements d'API inscrits auparavant dans le programme *Action en faveur des familles vulnérables*. L'opération est donc nulle pour l'État, la disparition des dépenses d'API étant compensées par le transfert d'impôt.



Au total, la part de l'État dans la mise en œuvre du RSA s'établit à 877,4 millions d'euros en 2009 et devrait atteindre 1 884 millions d'euros en 2010 et 2 387 millions d'euros en 2011. Le tableau suivant détaille la participation de l'État dans le cadre du RSA en année pleine :

**FINANCEMENT DE LA PART DE L'ÉTAT DANS LE DISPOSITIF RSA**

(en millions d'euros, chiffres de 2011 correspondant à un rythme de croisière)

Dépense	Dotation programme 304 : 1 699	TIPP aux départements : 688
Financement	Économies sur la PPE : 1 100 (1)	Transferts anciens crédits API : 1064

(1) Suppression des systèmes temporaires d'intéressement à la reprise d'emploi (programme 102) et réforme des droits connexes (programme 109) : 223 millions d'euros (voir ci-dessous)

Source : *Projet annuel de performances*

Le montant de TIPP transférée aux départements est inférieur aux crédits inscrits dans le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* et correspondant à l'API. En effet, ces crédits comprenaient également les systèmes d'intéressement à l'emploi propres à l'API. Ces crédits restent au budget de l'État et sont redéployés vers la dotation du présent programme.

**2.– La dotation du présent programme est financée par redéploiements de crédits**

Cette dotation a vocation à financer le RSA « chapeau ». Elle est affectée au fonds national des solidarités actives (FNSA). Celui-ci est financé par cette dotation et par les produits de la nouvelle taxe de 1,1 % sur les produits d'épargne.

Ces nouveaux crédits inscrits dans le programme sont financés par redéploiements de crédits. Ils bénéficient :

- d'économies réalisées sur la prime pour l'emploi (PPE). En 2009, la non-indexation des seuils rapporte 400 millions d'euros. Cette économie reconduite pour 2010 et 2011 dans le plan de financement du fait de la diminution de la base 2009. Par ailleurs, l'imputation d'une partie de la PPE sur le RSA génère une économie sur celle-ci de 350 millions en 2010 et de 700 millions en 2011 qui correspond à une année pleine ;

- des économies liées à la suppression des dispositifs d'intéressement proportionnel et forfaitaire au RMI et à l'API, pour 117 millions d'euros en 2009, 284 millions en 2010 et 377 millions en 2011 ;

- des économies liées à la suppression de la prime de retour à l'emploi (PRE), pour 38 millions d'euros en 2009, 153 millions en 2010 et 170 millions en 2011 ;

- enfin, de la réforme des droits connexes, notamment des exonérations de taxe d'habitation et des aides au logement, qui génère respectivement une économie de 30 millions d'euros et 23 millions en 2010 et 2011.

Le tableau ci-dessous récapitule la répartition de ces redéploiements de crédits ainsi que leur montant.

**RÉPARTITION ET MONTANT DES ÉCONOMIES RÉALISÉES POUR FINANCER LA DOTATION DE L'ÉTAT AU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES**

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
PPE	400	750	1 100
Intéressement RMI et API supprimé	117	284	377
PRE supprimée	38	153	170
Droits connexes (TH)	0	30	30
Droits connexes (logement)	0	23	23

Source : Haut commissariat aux solidarités actives.

**C.– LES AUTRES DÉPENSES RESTENT STABLES**

**1.– La poursuite de l'expérimentation du RSA au premier semestre 2009 mobilise l'essentiel des crédits de l'action n° 1**

L'action n° 1 concerne les crédits nécessaires à la poursuite de l'expérimentation du RSA dans les 34 premiers départements, pour 12,2 millions d'euros, dont 9 millions pour le « RMI-RSA » et 3,2 millions pour « l'API-RSA ».

Par ailleurs, 2,4 millions d'euros sont mobilisés pour financer, sur le second semestre 2009, le surcoût impliqué par le maintien de dispositifs expérimentaux plus favorables que le dispositif généralisé. Au cours de l'expérimentation en effet, les départements ont eu la possibilité de modifier le barème, de telle sorte que certains départements ont adopté un barème plus avantageux que celui de 38 % finalement retenu. Les bénéficiaires de ces dispositifs expérimentaux ayant l'assurance de continuer à profiter d'un barème expérimental plus favorable, le surcoût lié à cette dépense supplémentaire lors du second semestre 2009 s'élève à 2,4 millions d'euros.

Enfin, 2,5 millions d'euros sont prévus pour la poursuite de l'évaluation du dispositif.

**2.– Les autres voient leurs crédits diminuer du fait de la concrétisation du RSA**

Les autres expérimentations en matière sociale, menées par la délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES), connaissent une diminution d'un tiers des crédits alloués, à 10 millions d'euros. Cet effort de 5 millions d'euros est supporté par le fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES), dont les crédits s'établissent à 8 millions d'euros. Celui-ci finance des expérimentations lancées dans le cadre de l'appel à projet lancé par le haut commissaire aux solidarités actives fin 2007, pour 3,8 millions d'euros, ainsi que des expérimentations propres à la DIIESES.

Par ailleurs, dans le courant de l'année 2008, des projets contribuant à la mise en œuvre de la « feuille de route » du Grenelle de l'insertion ont été financés par fongibilité. Un financement de 2,1 millions d'euros est prévu pour ces expérimentations en 2009.

À noter enfin que, dans le cadre de l'évolution des directions d'administration centrale entamée suite à la revue générale des politiques publiques, la DIISES sera probablement intégrée dans la future direction générale de la cohésion sociale.

\*

\* \*



## CHAPITRE II : LES ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES

Le programme n°106 *Actions en faveur des familles vulnérables* regroupe principalement les crédits destinés à l'allocation de parent isolé (API) et aux mesures de tutelle et de curatelle.

Il est marqué par la disparition progressive de l'API au cours de l'année 2009. Une fois le financement de l'API transférée aux départements, le programme verra sa dotation atteindre environ 230 millions d'euros. La question de son avenir sera donc posée.

**En raison de l'intérêt du programme et du montant encore relativement élevé qui sera le sien, votre Rapporteur spécial juge souhaitable le maintien du programme *Actions en faveur des familles vulnérables* au-delà de 2009.**

L'évolution proposée des crédits par action de 2008 à 2009 est la suivante.

### PROGRAMME 106 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2008 ET 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2008	Total pour 2009
01 – Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	23 180 500	15 500 000
02 – Soutien en faveur des familles monoparentales	1 020 000 000	601 476 989
03 – Protection des enfants et des familles	251 109 000	220 751 572
<b>Total</b>	<b>1 294 289 500</b>	<b>837 728 561</b>

Source : projet annuel de performances

### I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE 2008 RESTE CARACTÉRISÉE PAR UNE TENSION IMPORTANTE SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME

#### A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007 A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE SUR-CONSOMMATION DE CRÉDITS ET PAR L'APUREMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT AU TITRE DE L'API

Les dépenses au titre de l'allocation de parent isolé (API) ont atteint 1,09 milliard d'euros en 2007, contre des prévisions en LFI de 909,5 millions d'euros. Cette sur-consommation s'explique par plusieurs raisons. Les économies liées à la mise en place de la subsidiarité de l'allocation n'ont atteint que 34 à 50 millions d'euros, pour une estimation initiale de 131,5 millions d'euros. Le mécanisme d'intéressement mis en place pour inciter les allocataires à reprendre une activité a entraîné une dépense supplémentaire de 13 millions d'euros, destinée à corriger la sous-évaluation faite en 2005 et 2006. Enfin, la progression

du nombre d'allocataires a été plus forte que prévue. Une ouverture de crédits en loi de finances rectificative a permis de couvrir le besoin de financement de 199 millions d'euros du dispositif. Malgré cette ouverture de crédits, la dette de l'État au titre de l'API s'élevait à 37 millions d'euros au 31 décembre 2007.

Par ailleurs, la dette de 409 millions d'euros contractée à l'égard de la Sécurité sociale au titre de l'API a été apurée en octobre 2007 sur la base du montant constaté au 31 décembre 2006.

En ce qui concerne les mesures de tutelle et de curatelle, l'exécution 2007 a été conforme aux prévisions.

## B.- L'EXÉCUTION 2008 LAISSE CRAINDRE LA RÉAPPARITION DE DETTES

Au 31 juillet 2008, le taux d'exécution s'établissait à 89 %, soit 1 158 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées. En tenant compte de la réserve de précaution de 6 % appliquée au programme, soit 78 millions d'euros, il resterait 60 millions d'euros pour terminer l'année. Du fait de l'inexistence de leviers permettant d'influer sur les dépenses d'API, de tutelle et de curatelle qui représentent 98 % de la dépense, la reconstitution d'une dette envers la Sécurité sociale ou envers les organismes en charge des tutelles et curatelles est envisageable en l'absence d'une ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

En ce qui concerne l'API, la dépense prévisionnelle pour 2008 s'établirait à 1 062 millions d'euros, contre une prévision de 1 020 millions d'euros en loi de finances initiale. Dans l'hypothèse de la levée de la réserve de précaution, il resterait un déficit de 42 millions d'euros qu'il conviendrait de combler en loi de finances rectificative. Il existe donc un risque de reformation de la dette de l'État envers la sécurité sociale au titre de l'API, comme le montre le tableau ci-dessous.

### DETTES DE L'ÉTAT AU TITRE DE L'API

(en millions d'euros)

	Dotations	Dette au titre de l'exercice	Dette cumulée
2006	875,00	35,083	424,37
2007	909,464	19,74	34,74
2008*	1 020,00	42,00	76,74

\* Montant prévisionnel de la dette en 2008 hors LFR

Source : Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

En ce qui concerne les tutelles et curatelles, en 2008, la levée de la réserve de précaution ainsi qu'un abondement en loi de finances rectificative de 5,7 millions d'euros seront nécessaires pour assurer le financement des besoins du dispositif sur l'année ainsi que le remboursement de la dette. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'exécution budgétaire a été globalement satisfaisante en 2007 et 2008.

**DETTES DE L'ÉTAT AU TITRE DES TUTELLES ET CURATELLES**

(en millions d'euros)

	<b>Dotation</b>	<b>Dette au titre de l'exercice</b>	<b>Dette cumulée</b>
<b>2006</b>	197,90	7,05	7,05
<b>2007</b>	203,00	0,89	7,95
<b>2008*</b>	244,00	0,00	5,69

\* Montant prévisionnel de la dette en 2008 hors LFR

Source : Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

**C.- LA PERFORMANCE DES GESTIONNAIRES DU PROGRAMME PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE**

Votre Rapporteur spécial tient à saluer la stabilité des objectifs et des indicateurs de performance ainsi que le renseignement relativement complet des indicateurs. La mention de l'ensemble des résultats obtenus lors des précédentes années, notamment en 2007, permettrait de disposer de tous les éléments pour évaluer correctement la performance des gestionnaires du programme.

Les principaux écarts des prévisions actualisées pour 2008 par rapport aux prévisions initiales concernent, d'une part, l'agence française de l'adoption. Sa montée en charge se poursuit avec une progression de 7 points par rapport à 2007 pour atteindre 25 % des adoptions internationales, mais reste en deçà de la prévision optimiste de 40 %. D'autre part, le contrôle des établissements ayant fait l'objet d'un signalement de maltraitance est encore insuffisant. Seuls 16,5 % de ces établissements devraient avoir fait l'objet d'un contrôle en 2008, contre une prévision de 21 %. Cet indicateur progresse toutefois de 1,3 point en 2008.

Le taux de sortie des mesures de protection judiciaire n'évolue guère depuis 2006. Une nette amélioration est prévue pour les prochaines années, qui devrait découler de la mise en œuvre de la réforme concernant ce dispositif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Enfin, la performance liée à l'API est contrastée. Si le taux de bénéficiaires disposant d'une aide au retour à l'emploi augmente d'un point en 2008, à 11,2 %, la part de ceux sortant des dispositifs de minima sociaux est en retrait de près de deux points, à 26,6 %.

## II.— 2009 APPARAÎT COMME UNE ANNÉE DE TRANSITION AVANT LE TRANSFERT DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ VERS LE RSA

Les crédits de paiement du programme *Actions en faveur des familles vulnérables* diminuent de 35 % en 2009 en raison notamment de l'intégration de l'allocation parent isolé dans le revenu de solidarité active à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009. En 2011, lorsque le dispositif RSA s'appliquera en outre mer, les crédits de la mission s'établiraient à 252 millions d'euros, soit 19 % de leur montant pour 2008.

L'effort à destination des familles vulnérables est également porté par d'autres acteurs, au premier rang desquels la sécurité sociale, à travers la branche famille, et les collectivités territoriales, en particulier les départements au titre de leurs compétences en matière de protection de l'enfance.

### A.— LES CRÉDITS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES DANS LEUR RÔLE DE PARENTS APPARAISSENT EN FORTE BAISSÉ

1.— L'action de l'État en matière d'accompagnement des familles est multiforme

Face aux difficultés rencontrées par de nombreux parents pour assumer leurs responsabilités auprès de leurs enfants, les pouvoirs publics ont défini une politique de soutien à la fonction parentale, axée sur le développement de la médiation familiale et sur l'accompagnement à la scolarité des enfants.

Ainsi, la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a réaffirmé la place de **la médiation familiale**, qui permet notamment aux couples en instance de divorce de déterminer par consensus les modalités de la poursuite de l'exercice de l'autorité parentale. Un protocole de développement de la médiation familiale, institué par une circulaire en date du 27 juillet 2007, prévoit ainsi la mise en place dans chaque département, d'un comité de financeurs d'une part, et d'un comité de coordination destiné à définir l'offre, promouvoir la médiation et procéder à son évaluation d'autre part. La médiation familiale est mise en œuvre par des associations, cofinancées par l'État, le ministère de la justice et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). L'acteur principal de l'essor de la médiation familiale demeure toutefois la CNAF.

En matière d'**accompagnement à la scolarité**, le dispositif s'appuie sur les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), qui, en marge des actions menées par l'éducation nationale, développent le soutien à la scolarité des élèves, en priorité dans les zones urbaines sensibles et dans les réseaux d'éducation prioritaire. Les contrats, qui prévoient également un meilleur suivi de la scolarité des enfants par les parents, sont financés par l'État, les caisses d'allocations familiales (CAF) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ).



Enfin, face aux difficultés rencontrées par de nombreux parents dans l'exercice de leur rôle éducatif, divers dispositifs ont été institués. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance légitime l'intervention du maire auprès des familles de sa commune, en amont de la protection assurée par l'aide sociale à l'enfance.

L'ensemble de ces actions est relayé par **les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)**, qui ont vocation à regrouper l'ensemble des parents, afin de développer une aide mutuelle pour répondre à des difficultés liées tant à l'accueil de l'enfant à la naissance, qu'à la gestion de la petite enfance ou de l'adolescence, à l'exercice de l'autorité parentale et à l'assiduité scolaire des enfants. Les REAAP sont financés à hauteur de 25 %, aux côtés des CAF, des communes, des conseils généraux et des crédits de la politique de la ville. 680 000 parents ont bénéficié de leur action en 2006. Il intervient également dans la mise en place au niveau départemental des **Points Info Famille**, destinés à informer et orienter les familles sur l'ensemble des aides, services, et dispositifs existants.

Par ailleurs, l'État subventionne **250 établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF)**, chargés de l'information et de l'orientation de publics jeunes sur les questions relatives à la sexualité, des entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), ainsi que de l'accueil et des personnes confrontées à des dysfonctionnements familiaux.

Enfin, **19 maisons des adolescents**, réunissant les dispositifs sanitaires, sociaux, éducatifs et juridiques dont les jeunes peuvent avoir besoin pour faire face aux difficultés qu'ils rencontrent, doivent bénéficier de 2 millions d'euros.

Ces crédits déconcentrés sont complétés par une dotation de 2 millions d'euros, à destination des fédérations nationales associatives intervenant en matière de conseil conjugal et familial, de médiation familiale, en faveur de la petite enfance et de la jeunesse.

Au total, l'État finance environ 27 % des actions en faveur de l'accompagnement des familles.

## 2.– Les crédits du programme diminuent d'un tiers en 2009

Les crédits de paiement prévus pour l'action *Accompagnement des familles dans leur rôle de parents* diminuent d'un tiers, à 15,5 millions d'euros, contre 23,2 millions d'euros en 2008. En effet, un meilleur ciblage des projets devrait permettre une économie de 8,5 millions d'euros sur les crédits destinés au soutien des familles et au conseil conjugal et familial, *via* notamment les Points information famille et les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP). Cette évolution est justifiée dans le projet annuel de performances.

En 2010 et 2011, les crédits devraient être stabilisés à leur niveau actuel.

## B.— L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ EST DESTINÉE A DISPARAÎTRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

1.— L'allocation de parent isolé, créée en 1976, est destinée à se fondre dans le revenu de solidarité active dès 2009

Le soutien aux familles monoparentales passe essentiellement par un appui financier, matérialisé par l'allocation de parent isolé (API), créée en 1976, et qui est à la charge de l'État depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Elle est destinée :

– soit aux parents qui élèvent seuls un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans (API longue) ;

– soit aux parents séparés, veufs ou divorcés depuis moins d'un an et élevant seuls un ou plusieurs enfants, quel que soit l'âge de ces derniers (API courte versée pour une durée d'un an).

L'allocation est attribuée sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA). C'est une allocation différentielle dont le montant est égal à la différence entre le montant garanti, qui varie selon le nombre d'enfants à charge, et la moyenne des ressources de l'allocataire perçues au cours des trois mois précédents. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le montant de l'allocation pour une personne seule avec un enfant était de 755,72 euros par mois.

**À compter du 1<sup>er</sup> juin 2009, l'allocation de parent isolé est intégrée dans le revenu de solidarité active.** Son financement sera assuré par les départements. Les crédits qui lui étaient affectés au sein du budget de l'État sont transférés au programme *Lutte contre la pauvreté* pour la généralisation du RSA.

2.— Le transfert de l'allocation de parent isolé du budget de l'État explique la chute des crédits afférents

Cette évolution explique la disparition progressive de l'API et devrait entraîner, à horizon 2011, la disparition de l'action *Soutien en faveur des familles monoparentales* dont l'unique objet est cette allocation.

Pour 2009, 601,5 millions d'euros sont prévus pour le service de l'API.

520,3 millions d'euros, soit 86 %, sont ouverts pour assurer le versement de l'allocation au cours du premier semestre. Ce montant est fondé sur l'hypothèse d'un taux d'augmentation des bénéficiaires de 1 % en 2009, à environ 246 000 bénéficiaires, après 1,3 % en 2008 et 0,3 % en 2007. Cette évaluation s'appuie sur la diminution de la natalité de 1,2 point en 2007 et sur le maintien de l'amélioration du marché de l'emploi en 2009. Le nombre de personnes dans le dispositif atteignait 218 500 au 31 décembre 2007.

Le montant inscrit en loi de finances prend également en compte les économies, évaluées à 63,6 millions d'euros, qui devraient découler de différentes mesures de réformes engagées. **L'article 75** du présent projet de loi prévoit

notamment l'alignement des règles de récupération des indus applicables à l'API sur celles applicables au revenu minimum d'insertion. L'amélioration de la lutte contre les fraudes ainsi que la suppression du maintien de six mois de l'API en cas de demande tardive complète le dispositif. L'octroi automatique de l'Allocation de soutien familiale aux bénéficiaires de l'API qui remplissent ses conditions, prévu à **l'article 75** du présent projet de loi, contribuera, du fait de la subsidiarité de l'API, à transférer sur la sécurité sociale une partie des charges pesant sur l'État au titre de l'API.

Le solde des crédits de l'action, 81,2 millions d'euros, assure le financement de dispositions transitoires concernant le second semestre 2009. Les deux tiers de cette somme sont affectés au financement du versement de l'API dans les départements d'outre-mer. L'extension du RSA à ces départements ne devrait en effet être mise en œuvre qu'à horizon 2011.

#### C.– LA PROTECTION DES ENFANTS ET DES FAMILLES VOIT SES CRÉDITS DIMINUER EN RAISON DES ÉCONOMIES ATTENDUES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DES TUTELLES ET CURATELLES

La *Protection des enfants et des familles* est dotée, pour 2009, de 220,8 millions d'euros, en baisse de 12 % par rapport à 2008.

Les mesures de tutelle et curatelle concentrent 97 % des crédits de l'action. Elles revêtent un caractère obligatoire. Du fait de la mise en œuvre, à partir de 2009, de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, le coût pour l'État de ces mesures devrait diminuer de plus de 12 %.

Les autres crédits concernent :

– l'agence française de l'adoption (AFA) compétente en matière d'adoption internationale. Elle est dotée de 3,8 millions d'euros en 2009.

– le GIP « Enfance en danger » dont la mission est la prévention et la lutte contre la maltraitance des enfants. L'État le finance à hauteur de 50 %, pour 2,16 millions d'euros en 2009.

1.– La diminution des crédits à la protection juridique des majeurs est liée à l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007

*a) L'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 devrait entraîner une diminution du nombre de mesures prononcées*

Les mesures de tutelle et de curatelle inscrites dans le code civil sont confiées en priorité à la famille. Toutefois, lorsqu'elle ne peut en assumer la charge, elles sont déférées à un tiers : les gérants de tutelle, hospitaliers ou privés, et, de plus en plus, l'État. Les mesures de tutelle et de curatelle sont principalement exercées par les associations, en particulier les unions départementales des associations familiales, qui se rémunèrent par prélèvement

sur les ressources des personnes protégées, et à titre subsidiaire, par financement de l'État. Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) assurent le suivi et le financement des mesures de protection juridique déferées à l'État et exercent le contrôle administratif des organismes tutélares.

La loi du 5 mars 2007 devrait conduire à une diminution du nombre de bénéficiaires de tutelles et curatelles ainsi qu'à une réduction du champ des mesures financées par l'État.

D'une part, le rythme de progression des mesures serait ralenti. En premier lieu, celles-ci seront réexaminées tous les cinq ans pour les tutelles et curatelles et tous les deux ans pour les mesures d'accompagnement judiciaire, ce qui devrait contribuer à réduire le stock. En second lieu, une ligne de partage mieux définie entre mesures judiciaires et mesures d'action sociale évitera que des personnes soient mises sous mesure de protection judiciaire uniquement pour motifs sociaux. Enfin, l'élargissement aux proches de la liste des personnes pouvant exercer une mesure de protection juridique ainsi que la création du mandat de protection <sup>(1)</sup> future vont également dans le sens d'une réduction du nombre de mesures prononcées. La progression entre 2009 et 2011 des mesures de protection confiées à des tiers serait la suivante.

**NOMBRE TOTAL DE L'ENSEMBLE DES MESURES DE PROTECTION JUDICIAIRE  
CONFIÉES À DES TIERS DE 2008 A 2011**

	<b>2008</b>	<b>2009 (p)</b>	<b>2010 (p)</b>	<b>2011 (p)</b>
<b>Hors réforme</b>	465 875	497 991	532 460	569 456
<b>Dispositif réformé</b>		475 517	488 195	498 563

*Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*

D'autre part, les nouvelles règles de financement entre financeurs publics modifient le champ des mesures financées par l'État. Actuellement, l'État finance l'ensemble des mesures de tutelle et curatelle d'État. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, il financera seulement les tutelles et curatelles pour les personnes qui n'ont pas de prestation sociale. L'assurance maladie continuera à financer les mesures confiées aux établissements – ex- « gérances de tutelle hospitalière ». La branche famille participera au financement des mesures concernant les personnes qui perçoivent une prestation sociale, hors prestations relevant du département. Celui-ci enfin financera les mesures d'accompagnement judiciaire pour les personnes recevant une prestation à sa charge – revenu minimum d'insertion, allocation personnalisée à l'autonomie ou prestation de compensation du handicap.

---

*(1) Le mandat de protection future permet à la personne qui le souhaite de confier à une autre personne le pouvoir de la représenter lorsqu'elle ne sera plus en mesure, pour des motifs médicaux, de prendre seule les décisions relatives à sa personne et à ses biens.*

**Les autres dispositions de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs**

Entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009, elle prévoit notamment :

– un renforcement des libertés individuelles des personnes protégées, qui passe par la mise en place d'un accompagnement social personnalisé en amont et en aval du dispositif judiciaire, destiné à éviter de placer les personnes sous protection juridique, si l'altération des facultés personnelles n'est pas médicalement avérée. Cet accompagnement social est un préalable nécessaire à la mesure d'accompagnement judiciaire ;

– une harmonisation des conditions de formation et d'expérience professionnelle des intervenants au sein des services tutélaires ;

– une meilleure allocation des ressources publiques. Celle-ci passe par un traitement équitable des personnes protégées par la généralisation du système de prélèvement sur ressources des personnes sous mesure de protection, une harmonisation du régime de financement de l'ensemble des mesures et une rémunération des opérateurs en fonction de la prestation délivrée.

*b) Les modalités de financement des mesures de tutelles sont également modifiées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009*

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, est généralisé le financement des services tutélaires sous forme de dotation globale de fonctionnement. Ces nouvelles modalités sont expérimentées depuis 2004 et la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

Ce mode de financement présente l'avantage d'adapter le niveau des dotations à celui de l'activité des services. La mise en place d'indicateurs permet en effet de mesurer leur activité. Ces indicateurs pondèrent chaque prise en charge de mesure par un certain nombre de points traduisant l'effort nécessité. Elle devient un élément permettant de déterminer le montant de la dotation octroyée lors de la procédure budgétaire contradictoire, au même titre que les coûts notamment.

*c) L'ensemble de ces évolutions explique la baisse de la dotation de l'État*

Les crédits ouverts à ce titre s'établissent à 214,2 millions d'euros, en baisse de 12,2 % par rapport à 2008. Cette diminution s'explique par les économies attendues de l'entrée en vigueur, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. Du fait de cette réforme, le taux de croissance du nombre de mesures prononcées devrait s'établir à 2,1 % en 2009, contre une tendance de 7 % au cours des dernières années.

**NOMBRE ET COÛT DE MESURES DE PROTECTION JUDICIAIRE FINANCÉES  
PAR L'ÉTAT ENTRE 2009 ET 2011**

	2009	2010	2011
<b>Nombre de mesures financées en moyenne</b>	187 394	193 058	198 478
<b>Coût pour l'État</b> <i>(en millions d'euros)</i>	214,2	222,2	231,2

*Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*

À dispositif inchangé, la dépense de l'État se serait établie à 269,7 millions d'euros. L'économie réalisée en 2009 atteint donc 55 millions d'euros, sensiblement inférieure aux 76,7 millions d'euros d'économies anticipées initialement.

**MESURES DE TUTELLE ET CURATELLE FINANCÉES PAR L'ÉTAT,  
LEUR VARIATION ET LEUR COÛT ENTRE 2006 ET 2011**

		2006	2007	2008 (p)	2009 (p)	2010 (p)	2011 (p)
<b>Évolution sans réforme</b>	<b>Nombre de mesures au 31 décembre</b>	212 371	231 989	249 379	259 000	278 000	299 000
	<b>Dépense</b>	243 M€ *	220,96 M€*	244 M€*	269,7 M	295,6 M	324 M
<b>Évolution selon le dispositif réformé</b>	<b>Nombre de mesures au 31 décembre</b>	212 371	231 989	249 379	187 400	193 000	198 500
	<b>Dépense</b>	243 M€ *	220,96 M€*	244 M€*	241,2 M	222,2 M	231,2 M
<b>Économie réalisée</b>		N A	N A	N A	55,5 M	73,4 M	92,8 M

\* Crédits délégués (LFI de l'année N + LFR de l'année N-1 + Fonds de concours)

*Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*

**Votre Rapporteur spécial observe que la réforme de la protection juridique des majeurs devrait donc permettre de freiner l'évolution des dépenses, sans toutefois stabiliser celles-ci, en raison des tendances démographiques et sociales à l'œuvre.** Le vieillissement de la population ainsi que la progression du phénomène d'exclusion de la société favorisent l'accroissement du nombre de mesures prononcées.

2.– Le soutien apporté par l'État à la protection de l'enfance et à la politique de l'adoption financièrement marginal permet la coordination des différents acteurs

L'effort pour 2009 de l'État en matière de protection de l'enfance s'élève à 6 millions d'euros.

**La protection de l'enfance relève de la responsabilité partagée des départements, qui assument l'essentiel de la dépense, et de la justice.** L'un de ses axes majeurs consiste dans la prévention et la lutte contre la maltraitance des enfants, qui ont été renforcées par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

### **La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance**

Cette loi met en particulier l'accent sur :

– la prévention des difficultés liées aux responsabilités parentales, assurée essentiellement par les services de la protection maternelle et infantile, qui passe par le suivi médical des enfants par des visites tous les trois ans entre trois et quinze ans, et par la mise en place d'un entretien au quatrième mois de grossesse ;

– l'amélioration du dispositif d'alerte et de signalement, à travers la création dans chaque département d'une cellule chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes, et d'un observatoire départemental travaillant en liaison avec l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) ;

– l'amélioration de l'aide aux parents et de la protection des enfants, par le biais de la rénovation des modes de prise en charge des enfants et le développement des formules d'accueil souples ;

– et enfin, la protection des enfants contre les dérives sectaires, en sanctionnant la non-déclaration des naissances, en renforçant celles qui existent en cas de non-respect des vaccinations obligatoires et en durcissant les sanctions pénales en matière de limitation de la publicité des mouvements sectaires.

L'ensemble de ces mesures est financé par la création d'un fonds de financement de la protection de l'enfance au sein de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

#### *a) Le GIP « Enfance en danger » voit ses moyens augmenter*

L'État contribue à la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance des enfants, par le biais de la subvention versée au groupement d'intérêt public (GIP) chargé du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), à hauteur de 2,16 millions d'euros en 2009, en augmentation de 2,8 % par rapport à 2008. La dotation de l'État intervient à parité de celle mobilisée par les départements, sur la base d'une contribution obligatoire proportionnelle au nombre de mineurs recensés sur leur territoire, ce qui devrait porter le budget total du GIP à 4,3 millions d'euros en 2009. La hausse de 2,8 % devrait être reconduite en 2010 et 2011.

Le GIP est chargé, dans son volet géré par le SNATED, d'une mission d'écoute et de conseil aux mineurs et à leur famille, par le traitement des appels reçus au « 119 ». Sur la base de ces appels, il peut être amené à transmettre des comptes rendus d'appels aux conseils généraux, voire à saisir directement l'autorité judiciaire pour intervention immédiate en cas d'urgence et de gravité de la situation.

Il a également, à travers l'ONED, une mission d'observation et d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre en matière de protection de l'enfance : la loi du 5 mars 2007 a d'ailleurs fait de l'ONED le destinataire des informations statistiques anonymes qui seront centralisées par les observatoires départementaux.

*b) Le budget de l'agence française de l'adoption est en légère diminution*

Dans le domaine de l'adoption, l'État cofinance avec les départements des organisations régionales de concertation sur l'adoption (ORCA), services spécialisés interdépartementaux pour la préparation d'adoption d'enfants plus âgés ou handicapés. Il finance également des actions de formation des bénévoles des organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et des lieux d'accueil et de prévention expérimentaux pour les familles adoptives. Ces actions seront dotées de 500 000 euros en 2009.

**Le projet de réforme de l'adoption**

Suite à la remise du rapport de M. Jean-Marie Colombani au Président de la République, le 19 mars 2008, une réforme de l'adoption est en cours d'étude. Elle a fait l'objet d'une communication des secrétaires d'État chargées de la famille et des affaires étrangères et des droits de l'homme, lors du Conseil des ministres du 27 août dernier. Les principaux axes de cette réforme seraient les suivants :

– la nomination d'un ambassadeur de l'adoption internationale, chargé de la formation du réseau diplomatique français à la pratique des dossiers d'adoption ;

– l'octroi à l'AFA d'une capacité de financer des projets à caractère humanitaire, qui deviennent une condition pour l'implantation de l'agence dans les pays d'origine ;

– la création d'un réseau de « volontaires de l'adoption internationale » qui auront une mission d'assistance aux pays d'origine et de relais entre les ambassades et l'AFA ;

– l'extension de l'habilitation de principe de l'AFA pour tous les pays, ce qui permettra à l'agence de gagner en réactivité dans sa stratégie d'implantation. Cette évolution ne lie pas les pays d'origine non-signataires de la convention de La Haye.

Le développement des démarches d'adoption internationale s'appuie sur l'agence française de l'adoption (AFA), créée par la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005. Constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) entre l'État et les départements au premier semestre 2006, l'Agence a un rôle d'information et de conseil, ainsi qu'une mission d'intermédiation pour l'adoption des mineurs étrangers de moins de 15 ans. Elle hérite ainsi des fonctions de gestion de la mission de l'adoption internationale, qu'elle exerce aux côtés des OAA. Le tableau ci-dessous récapitule les pays d'implantation de l'agence au 1<sup>er</sup> juillet 2008.



**IMPLANTATION DE L'AFA AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2008**

<b>Zone géographique</b>	<b>Pays</b>
Europe	Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Portugal, Russie
Amérique latine	Chili, Colombie, Pérou, Mexique, Salvador
Afrique	Burkina-Faso, Burundi, Mali, Madagascar,
Asie	Chine, Mongolie, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam, Cambodge

*Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.*

Au 31 juin 2008, l'ensemble des dossiers pris en charge par l'AFA d'élevait à environ 5 700, 15 % d'entre eux ayant permis une adoption. La durée moyenne d'une procédure s'établit à 18 mois.

**La dotation de l'État pour l'AFA s'établit à 3,8 millions d'euros en 2009, contre 4 millions d'euros en 2008 et 2007.** À noter que l'AFA bénéficie également de l'apport constitué par les agents des départements remplissant la fonction de correspondant et qui, à ce titre, jouent un rôle d'information et de conseil.

**D.- LA DÉPENSE FISCALE AU TITRE DU PROGRAMME EST SUPÉRIEURE À LA DÉPENSE BUDGÉTAIRE**

Pour 2009, les dépenses fiscales profitant directement aux familles monoparentales atteindraient la somme de 1 310 millions d'euros.

Deux dispositifs principaux sont concernés :

- la demi-part supplémentaire pour les parents isolés, pour 405 millions d'euros en 2009 ;

- le maintien du quotient conjugal pour les parents veufs ayant des enfants à charge, pour 65 millions d'euros en 2009.

À ceux-ci, peuvent être ajoutés les crédits d'impôts pour frais de garde d'enfants de moins de six ans, dont le montant pour 2009 est évalué à 840 millions d'euros. Ils permettent en effet aux parents élevant seuls leurs enfants de garder une activité professionnelle.

Divers autres dispositifs bénéficient aux familles vulnérables mais il est impossible de déterminer la part leur profitant.

### **LE DÉFENSEUR DES ENFANTS (rattaché au programme 124)**

Les crédits du Défenseur des enfants, autorité administrative indépendante instituée par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000, sont désormais inscrits sur le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* et non plus au budget du Premier ministre depuis la loi de finances initiale pour 2005. Ils s'élèvent, en 2009, à 2,43 millions d'euros, à un niveau stable par rapport à 2008. Les crédits de personnel devraient représenter les trois quarts du total des crédits.

Le Défenseur des enfants est investi de quatre missions principales, dont le but commun est de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant.

– Il reçoit, analyse et tente de régler les réclamations individuelles des mineurs ou de leurs représentants légaux, ainsi que des membres de leur famille, des services médicaux et sociaux et des associations reconnues d'utilité publique. Plus d'un tiers des demandes concernent des difficultés liées au maintien des liens entre les parents et les enfants.

– Il identifie les questions de société et les dysfonctionnements collectifs qui font obstacle à l'application des droits de l'enfant.

– Il élabore des propositions de réformes de pratiques ou de textes législatifs, et rend des avis sur les projets et propositions de lois concernant les enfants. Des avis ont ainsi été rendus sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Le Défenseur des enfants est par ailleurs très impliqué dans les réflexions relatives à la création d'un statut de la tierce personne.

– Il met en place des actions de formation et d'information. Des Jeunes ambassadeurs du Défenseur des enfants, âgés de 18 à 25 ans, sont chargés, depuis février 2007, de renforcer l'information des collégiens sur les droits des enfants. L'opération « Paroles aux jeunes » permet à des collégiens et lycéens de faire des propositions de réformes sur plusieurs thèmes qui les concernent, comme la justice des mineurs ou la protection de la vie privée sur Internet.

Pour mener à bien ses missions, le Défenseur des enfants s'appuie sur une équipe de 27 collaborateurs représentant 18 équivalents temps plein travaillé (ETPT). La régularisation de deux ETPT mis à disposition est proposée en 2009. Il dispose également d'une équipe de correspondants territoriaux, qui ne bénéficient que d'une indemnité forfaitaire représentative de frais. Le nombre de ces correspondants est passé de 45 en 2006 à 55 en 2007 et 65 en 2008. L'objectif était d'atteindre le nombre de 75 correspondants fin 2009, permettant à ce réseau de relais de proximité de couvrir l'ensemble du territoire. Toutefois, il ne pourra être réalisé en raison de la contrainte budgétaire pesant sur l'institution.

**Votre Rapporteur spécial a étudié avec Mme Dominique Versini, la Défenseure des enfants, la possibilité d'exonérer de cotisations sociales les indemnités forfaitaires de ses correspondants territoriaux, à l'instar des règles prévalant pour les délégués territoriaux du Médiateur de la République. Une disposition législative serait nécessaire à l'adoption d'une telle mesure.**

### CHAPITRE III : LE FINANCEMENT DU HANDICAP ET DE LA DÉPENDANCE

Le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ainsi que les crédits de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et la garantie de ressources pour les travailleurs handicapés (GRTH) représentent 98 % des crédits ouverts au titre du programme *Handicap et dépendance*.

Le programme n°157 connaît en 2009 une augmentation de 6,7 % qui s'explique notamment par une hausse du montant de l'allocation adulte handicapé (AAH) destiné à assurer son augmentation de 25 % d'ici 2012 et par la création de 1 400 nouvelles places en ESAT, conformément à l'engagement pris par le Président de la République devant la Conférence nationale du handicap du 10 juin dernier.

L'évolution proposée des crédits entre 2008 et 2009 est la suivante.

#### PROGRAMME 157 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2008 ET 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2008	Total pour 2009
01 – Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	14 900 401	14 100 000
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 343 159 164	2 481 100 000
03 – Ressources d'existence	5 718 000 000	6 129 853 398
04 – Compensation des conséquences du handicap	22 504 826	18 268 661
05 – Personnes âgées	17 385 000	2 000 000
06 – Pilotage du programme	6 000 000	5 800 000
<b>Total</b>	<b>8 121 949 391</b>	<b>8 651 122 059</b>

Source : projet annuel de performances

#### I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE POUR 2008 LAISSE CRAINDRE LA RÉAPPARITION DE DETTES IMPORTANTES

##### A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007 RESTE IMPARFAITE

###### 1.– Les dotations pour l'AAH restent insuffisantes en 2007

L'exécution budgétaire du programme *Handicap et dépendance* en 2007 a été caractérisée par une légère sous-consommation budgétaire. Cette situation s'explique par les montants importants alimentant le programme en provenance de la caisse nationale pour la solidarité et l'autonomie (CNSA). Ce fonds de concours

a permis notamment de couvrir les besoins de financement non anticipés des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Les besoins en matière de personnels nécessitaient en effet un financement supplémentaire de 8,5 millions d'euros. Par ailleurs, du fait de la montée en charge des MDPH, un besoin de financement de 68 millions d'euros pour l'allocation adulte handicapée (AAH) a été couvert par une ouverture de crédit en loi de finances rectificative pour 2007.

Sur l'AAH, en revanche, une insuffisance de crédits a été constatée. L'exercice s'est en effet conclu sur un déficit de 44 millions d'euros. Il a été très partiellement compensé par l'excédent constaté en 2006, de l'ordre de deux millions d'euros.

## 2.– Les dettes de l'État n'ont pas disparu au 31 décembre 2007 malgré l'apurement réalisé en cours d'année

La dette de l'État au 31 décembre 2006 a été apurée. Au titre de l'AAH, 94 millions d'euros, correspondant au montant de dette constaté à cette date, ont été versés le 5 octobre 2007. Au titre de l'ASI, 121,6 millions d'euros ont également été remboursés. Ces apurements s'inscrivent dans le remboursement global de 5,1 milliards d'euros de dettes de l'État à la sécurité sociale.

Toutefois, en 2007, du fait d'une exécution budgétaire dégradée, **on constate, au 31 décembre 2007, la formation d'une nouvelle dette de l'État vis-à-vis de la CNAF, de l'ordre de 44 millions d'euros.** En raison de l'excédent constaté en 2006, le montant de la dette s'établit à 42 millions d'euros.

## B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE 2008 LAISSE CRAINDRE UN ACCROISSEMENT DES DETTES DE L'ÉTAT

### 1.– L'exécution budgétaire de 2008 apparaît particulièrement dégradée

Sur l'ensemble du programme, au 31 juillet 2008, 7,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés pour un total de 8,4 milliards d'euros – reports et fonds de concours inclus. Le taux de consommation s'élève à 89 % alors que cinq mois restent avant la fin de l'année. Par ailleurs, la réserve de précaution s'élève à 485 millions d'euros en crédits de paiement, soit 6 % du montant ouvert en LFI. Si la réserve n'est pas levée, il restera environ 402 millions d'euros pour terminer l'année, ce qui risque d'être insuffisant.

Cette évolution est due principalement au dynamisme des dépenses d'AAH. Leur évolution est en effet supérieure aux prévisions faites en LFI. Au 31 août 2008, 4 180 millions d'euros de crédits ont été consommés, soit 82 % de la dotation votée en loi de finances initiale, déduction faite de la réserve de précaution. Au cours du premier semestre, un surcoût de 55 millions est dû notamment à la hausse du nombre d'allocataires de 2,1 % contre 0,5 % prévu en

LFI. Le troisième trimestre a vu l'accélération de la croissance des dépenses, à + 5,4 %. Elle est notamment liée à la revalorisation intervenue en septembre, qui génère un surcoût de 53 millions d'euros.

Au total, il apparaît que la dotation pour l'année 2008 au titre de l'AAH a été sous-estimée. D'un montant de 5 410 millions d'euros, elle est d'ailleurs inférieure de 124 millions d'euros à l'évaluation faite par la commission des comptes de la sécurité sociale. Cette mauvaise évaluation en loi de finances initiale devrait conduire à la formation d'une dette de l'ordre de 245 millions d'euros, si aucun nouveau crédit n'est prévu en loi de finances rectificative.

Sur l'ASI, en revanche, la dotation votée en LFI, de 308 millions d'euros, devrait couvrir les dépenses de l'exercice 2008. La réserve de précaution devra être levée pour assurer l'équilibre du fonds spécial d'invalidité.

## 2.- L'accroissement des dettes de l'État au titre de l'AAH est substantiel

En l'absence d'ouverture de crédits en loi de finances rectificative, **la dette cumulée de l'État au titre de l'AAH s'établirait, au 31 décembre 2008, à 420 millions d'euros** – soit 245 millions d'euros au titre de l'année 2008 et 175 millions d'euros au titre des années précédents. Ce montant est largement supérieur aux 94 millions de dettes apurés dans le courant de l'année 2007.

En revanche, le report sur 2008 des crédits non consommés lors des précédents exercices devrait permettre, si la réserve de précaution de 18 millions d'euros est levée, de réduire la dette cumulée au titre de l'ASI. Le niveau des dettes de l'État au titre de l'ASI resterait donc contenu, comme le montre le tableau ci-dessous.

### ÉVOLUTION DE LA DETTE CONSTATÉE AU TITRE DE L'ASI DEPUIS 2005

(en euros)

	2005	2006	2007	2008	PLF 2009
Montant alloué	299 622 694	299 859 170	300 000 000	308 000 000	318 000 000
Montant dépensé	296 711 808	303 431 755	302 776 036		
Montant des besoins non couverts	2 910 886	-3 572 585	-2 776 036		
Dette cumulée	118 025 992	121 598 577	2 776 036		

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

La dette de l'État envers le CNASEA, qui assure le service de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), devrait, en l'absence de nouveaux crédits en loi de finances rectificative, augmenter de 47 millions d'euros en 2008, pour s'établir au 31 décembre à 95 millions d'euros.

## C.– L'ABSENCE DE CERTAINS RENSEIGNEMENTS DANS LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES REND L'ÉVALUATION DIFFICILE

**L'absence de renseignement de nombreuses données, notamment sur les réalisations des années 2006 et 2007, ne permet pas d'évaluer la performance du programme.** En dépit du caractère relativement récent de la réforme de la politique du handicap, mise en œuvre par la loi du 11 février 2005, les informations nécessaires à l'évaluation devraient, à fin 2008, être disponibles. Ces lacunes seraient dues à la mise en service encore inachevée des systèmes d'information de la CNSA et des MDPH.

Tout au plus, peut-on constater que le taux de réformation par les tribunaux des décisions d'attribution de l'AAH serait, en 2008, dans la ligne de 2007, à 26 %, bien inférieur à une prévision de 45 % qui n'est pas justifiée. La part de la rémunération directe versée aux travailleurs employés en ESAT serait en légère hausse en 2008, à 14 % contre 13,6 % en 2007. La proportion des allocataires d'AAH percevant des revenus d'activité serait enfin en légère hausse.

**Votre Rapporteur spécial rappelle que l'analyse de la performance constitue l'un des piliers de l'évaluation par le Parlement de l'action de l'administration. Il est extrêmement regrettable qu'elle ne puisse être menée à bien en raison de l'absence des informations nécessaires.**

Les objectifs et indicateurs ne sont, en outre, pas stables par rapport à l'an dernier. S'il est normal que l'objectif lié aux contrats de plan État-régions disparaisse – ceux-ci voyant leur mise en œuvre confiée à la CNSA –, il est, en revanche, regrettable que l'objectif visant à favoriser les choix de projet de vie soit supprimé sans explications.

Par ailleurs, plusieurs indicateurs connaissent des évolutions qui empêchent toute évaluation. C'est le cas de l'indicateur mesurant le nombre de conventions de mise à disposition de travailleurs en ESAT ou de celui sur le délai moyen de traitement des dossiers par les MDPH, qui distingue désormais entre adultes et enfants.

Ces lacunes sont d'autant plus regrettables que la construction de plusieurs indicateurs répond pleinement aux exigences d'une bonne évaluation de la performance. C'est le cas de la mesure des « *taux d'appels téléphoniques traités par le dispositif d'accueil téléphonique, de suivi et de traitement des situations de maltraitance envers les personnes âgées* ». Les indicateurs relatifs au « *délai moyen de traitement des dossiers* » par les MDPH et au « *délai moyen de réalisation des mesures décidées par la commission des droits et de l'autonomie* » des personnes handicapées sont également exemplaires d'une démarche résolue d'évaluation de la performance de ces nouveaux acteurs de la politique du handicap.

## II.- UN BUDGET POUR 2009 QUI MET EN ŒUVRE LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le 10 juin 2008, le Président de la République a pris plusieurs engagements devant la Conférence nationale du handicap. Trois d'entre eux concernent directement le programme *Handicap et dépendance* :

- la création sur cinq ans de 50 000 nouvelles places en établissements spécialisés pour personnes handicapées ;
- la revalorisation de 25 % de l'Allocation adulte handicapé d'ici 2012 ;
- Une orientation plus systématique des bénéficiaires de l'AAH vers l'emploi.

Les deux derniers points font l'objet de **l'article 76** du présent projet de loi.

### **Le pacte national pour l'emploi des handicapés**

Le pacte a pour objet d'inciter les personnes handicapées à revenir à l'emploi. Les principales mesures découlant de ce pacte sont les suivantes :

– la condition d'inactivité d'un an, permettant aux personnes dont l'incapacité est comprise entre 50 % et 80 % de percevoir l'AAH, est supprimée. Cette mesure a été expressément mentionnée par le Président de la République lors de son discours devant la Conférence nationale du handicap. Elle fait l'objet de l'article 76 du présent projet de loi. Son coût est évalué à 17 millions d'euros ;

– La trimestrialisation des révisions de ressources remplace une révision fondée sur les revenus de l'année N-2 ;

– La simplification des règles de cumul entre AAH et revenu d'activité devrait permettre un meilleur retour à l'emploi ;

– L'évaluation des capacités des bénéficiaires de l'AAH fait l'objet de l'article 76 du présent projet de loi. L'économie attendue de ce dispositif atteint 17,8 millions d'euros ;

– L'harmonisation des pratiques des Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui octroient l'AAH et évaluent les taux d'incapacité, devrait permettre une meilleure application des guides-barèmes.

**Pour 2009, le programme sera doté de 8 651 millions d'euros, en hausse de 6,5 % par rapport à 2008.** Cette hausse a pour but de permettre la réalisation des engagements du Président de la République.

**Les crédits du programme représentent 77 % du total des crédits de la mission.**

## A.– LES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES SONT LES ACTEURS CENTRAUX DE LA POLITIQUE DU HANDICAP

### 1.– La loi du 11 février 2005 a modifié les conditions de mise en œuvre de la politique du handicap

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a réformé en profondeur l'architecture institutionnelle de la politique du handicap en France, à travers la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) installées en leur sein. Constituées sous la forme d'un groupement d'intérêt public entre l'État, les départements et les caisses de protection sociale, les MDPH sont chargées d'offrir un accès unifié aux droits et prestations des personnes handicapées, sur la base d'une évaluation personnalisée des besoins et des capacités des intéressés. Les CDAPH se prononcent sur l'orientation et les mesures d'intégration scolaire, professionnelle et sociale, la désignation des établissements ou services en mesure d'accueillir la personne, l'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation pour enfants handicapés et de la carte d'invalidité ou de priorité. Elles héritent ainsi des compétences auparavant exercées par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) pour les adultes et les commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) pour les enfants.

Le bon fonctionnement de ces nouvelles structures dépend de la stabilisation de leurs personnels mis à disposition. **Comme il l'avait noté l'an dernier, votre Rapporteur spécial recommande une limitation des possibilités du droit au retour pour les personnels concernés, qui doit être compensé par une véritable garantie quant aux possibilités de carrière qui leur seraient offertes.**

### 2.– La dotation à ces nouvelles structures pour 2009 pourrait être insuffisante

**Les crédits ouverts, au titre de l'action n°1 du programme, pour ces structures s'établissent à 14,1 millions d'euros pour 2009, à un niveau inchangé par rapport à 2008.**

**Or cette dotation est insuffisante chaque année depuis 2005.** En 2006, la dotation initiale de l'État, de 13,8 millions d'euros pour le fonctionnement des MDPH, a été complétée par une dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros, destinée à résoudre les difficultés particulières rencontrées par certaines MDPH pour le traitement du stock de dossiers en instance, mais également de l'insuffisance des crédits pour la rémunération des personnels temporaires ou pour la numérisation des dossiers COTOREP. D'autre part, 7,6 millions d'euros ont été



ouverts pour le fonctionnement des anciennes COTOREP et CDES. En 2007, la contribution de l'État, de 13,8 millions d'euros, a été complétée par des crédits supplémentaires à hauteur de 8,25 millions d'euros pour répondre aux besoins en matière de personnels. La CNSA a également augmenté sa dotation aux MDPH, de 20 millions d'euros en 2007 et de 15 millions d'euros en 2008, pour un montant moyen annuel de 47,5 millions d'euros sur ces deux années.

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits octroyés aux MDPH par l'État et la CNSA.

**RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX MDPH  
EN 2007 ET 2008 ET PRÉVISIONS 2009**

(en millions d'euros)

Année	État		CNSA	Total
	LFI	Fonds de concours		
2007	13,82	8,25	50	72,07
2008	14	-	45	59
2009	14,1		45	59,1

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

**B.- L'INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE VOIT SES CRÉDITS AUGMENTER EN RAISON DE LA CRÉATION DE PLACES EN ESAT**

**Les crédits demandés au titre de l'Incitation à l'activité professionnelle sont en hausse de près de 6 %, à 2 481 millions d'euros.** Cette augmentation est liée à l'accroissement du nombre de places en établissements et services d'aide par le travail (ESAT), qui implique une hausse mécanique des montants de GRTH.

**CRÉDITS DE L'ACTION INCITATION À L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE**

(en millions d'euros)

	LFI 2008	LFI 2009
Financement ESAT	1 331	1 352
Financement GRTH	1 012	1 129
Total action	2 343	2 481

Source : projet annuel de performances

**1.- La loi du 11 février 2005 donne la priorité au travail en milieu ordinaire**

Le taux de chômage des personnes handicapées est aujourd'hui quatre fois supérieur à celui de la population active valide. C'est dire l'importance que revêt la politique d'intégration professionnelle de ces personnes, qui est l'un des axes prioritaires de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Celle-ci pose en effet le principe d'une priorité donnée, dans la mesure du possible, au travail en milieu ordinaire. C'est pourquoi elle requiert la mobilisation de l'ensemble des acteurs - partenaires sociaux, entreprises, fonction publique - afin de favoriser le recrutement des personnes handicapées, l'aménagement de leur

poste et de leur milieu de travail, tout en sanctionnant les entreprises et les fonctions publiques qui ne feraient pas d'effort en direction de l'emploi de ces personnes. La loi suppose également la mise en place d'authentiques parcours d'insertion des personnes handicapées, afin de leur permettre l'accès à un emploi durable en milieu ordinaire.

Le secteur protégé constitue néanmoins le milieu optimal pour l'activité de certains travailleurs handicapés. La loi du 11 février 2005 a mis en place des mesures de dynamisation du secteur protégé, afin que celui-ci se donne le plus possible comme un point de passage vers le milieu ouvert. C'est le sens de la transformation des ateliers protégés en entreprises adaptées. Par ailleurs, les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ont vu leur financement modifié avec la généralisation de l'aide au poste et l'incitation à la progressivité de la rémunération des travailleurs concernés. De nouvelles possibilités ouvertes aux travailleurs handicapés de ces ESAT, leur permettant d'expérimenter le travail en milieu ouvert, contribuent également à l'objectif de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

2.- Le nombre de places en structures d'aide par le travail poursuit son augmentation

**Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) qui se sont substitués aux centres d'aide par le travail (CAT)** en application de la loi du 11 février 2005, sont des établissements médico-sociaux qui accueillent, sur orientation des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), et quelle que soit la nature de leur handicap et à partir de l'âge de 20 ans, des adultes handicapés ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale et qui, de ce fait, ne peuvent momentanément ou durablement exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire.

Les ESAT ont une activité de production, créatrice de valeur ajoutée, redistribuée aux travailleurs sous forme de rémunération. Ils ont également une vocation médico-sociale et éducative, dans la mesure où ils rendent la personne handicapée plus autonome et responsable, et donc, plus apte à assurer une activité, par des actions de soutien personnalisées et individualisées.

**Pour 2009, les crédits augmentent de 1,5 %, à 1 352 millions d'euros.** Cette prévision de dépense se fonde sur un accroissement de la masse salariale de 1,6 % et sur **la création de 1 400 nouvelles places en fin d'année 2009** ainsi que sur la réalisation des économies prévues.

À fin 2009, 116 211 places seraient ouvertes en ESAT. 5 900 nouvelles places ont été ouvertes depuis début 2007. En 2010 et 2011, un accroissement annuel de 1 400 places supplémentaires est prévu, conformément à l'engagement pris par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008. Cet effort constitue la poursuite d'un mouvement initié en 1999, qui a vu la création de 21 000 nouvelles places entre 1999 et 2007. Cette politique

suivie a permis une réduction des listes d'attente même si le taux de remplissage des ESAT restait supérieur à 98 % au 31 décembre 2007.

La dotation pour 2009 prend en compte des mesures de maîtrise des coûts des places en ESAT, pour une économie prévue de 10,3 millions d'euros. L'article 74 du présent projet de loi prévoit l'instauration de plafonds aux tarifs imposés aux ESAT. Cette mesure vise à réduire les « crêtes tarifaires » qui pourraient exister et inciter les établissements trop coûteux à faire un effort de bonne gestion. L'économie attendue de ce dispositif s'élève à 4 millions d'euros. Par ailleurs, 6,3 millions d'euros d'économies sont attendus des mouvements de regroupement.

L'augmentation du nombre de places en établissement constitue une évolution bienvenue, compte tenu du retard de la France en la matière. Le taux de remplissage élevé des établissements, de l'ordre de 98 %, témoigne de l'ampleur des besoins à satisfaire. Toutefois, suite à l'audition des représentants de la fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales (FEGAPEI), votre Rapporteur spécial s'inquiète de la possibilité de ne pas atteindre l'objectif fixé en raison du manque de financement pour les mesures de reconduction. Selon cette association, le financement des nouvelles places serait utilisé pour combler les besoins des mesures de reconduction et non pour assurer effectivement l'accueil de nouvelles personnes.

3.– La garantie de rémunération des travailleurs handicapés est assurée par l'aide au poste financée par l'État

*a) La loi du 11 février 2005 a renouvelé les modalités de rémunération des travailleurs handicapés*

La loi du 11 février 2005 renouvelle les modalités de rémunération des travailleurs handicapés, en encourageant ceux-ci à évoluer professionnellement et en impliquant davantage les établissements. En outre, elle renforce la vocation médico-sociale des ESAT en insistant sur leur rôle dans l'épanouissement et l'accompagnement social des personnes qu'ils accueillent. Elle renforce les droits des adultes handicapés, concernant notamment leurs droits aux congés, à la formation, et à la validation des acquis de l'expérience. Enfin, des dispositions nouvelles, mettant en place un accompagnement des travailleurs handicapés à leur sortie du milieu protégé et créant un droit au retour en ESAT en cas de rupture du contrat de travail ou d'absence de recrutement définitif par voie de contrat à durée indéterminée, vont renforcer les chances des personnes qui souhaitent intégrer le milieu ordinaire de travail temporairement ou durablement.

Traditionnellement, l'État complétait la rémunération des travailleurs handicapés assurée par les ESAT par le biais de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). **La loi du 11 février 2005 a renforcé cette**

**garantie, en la transformant en une aide au poste.** En effet, la rémunération de ces travailleurs est composée d'une part financée par l'ESAT, qui doit être d'un montant supérieur à 5 % du SMIC, et d'une part financée par l'État qui ne peut excéder 50 % du SMIC. Cette rémunération est servie intégralement par l'ESAT dès l'admission, y compris pendant la période d'essai, sous réserve de la conclusion du contrat de soutien et d'aide par le travail et elle est maintenue pendant toutes les périodes de congés et d'absences autorisées, pendant les périodes d'arrêt maladie et dans le cas d'une mesure conservatoire de suspension d'un travailleur handicapé. La mesure conservatoire suspend le maintien du travailleur handicapé au sein de l'ESAT lorsque son comportement met gravement en danger sa santé ou sa sécurité, la santé ou la sécurité des autres travailleurs handicapés ou des personnels de l'ESAT ou porte gravement atteinte aux biens de l'ESAT. L'exercice d'une activité à temps partiel entraîne une réduction proportionnelle du montant de la rémunération garantie.

**Le montant de l'aide au poste versée par l'État varie en fonction du niveau de la part de rémunération versée par l'ESAT.** Jusqu'à 20 % du SMIC, le montant de l'aide au poste s'élève à 50 % du SMIC. Au-delà du seuil de 20 % pour l'ESAT, le pourcentage de 50 % pour l'État est réduit de 0,5 % pour chaque hausse de 1 % de la part de la rémunération financée par la structure de travail protégé. **Ainsi l'amélioration du niveau de rémunération garantie repose sur l'augmentation de la part de rémunération financée par l'établissement ou le service concerné.** Néanmoins, la loi instaure un cadre plus favorable d'incitation à l'augmentation de la part de rémunération financée par la structure de travail protégé en ne diminuant pas, à partir d'un certain seuil et de façon proportionnelle, la part de la rémunération financée par l'État. En 2007, la rémunération directe servie par les ESAT est en moyenne égale à 13,6 % du SMIC.

*b) L'augmentation de la dotation en 2009 est liée à la création de nouvelles places en ESAT*

**La dotation pour 2009 s'établit à 1 129 millions d'euros, soit une hausse de 11,5 %, après une hausse de 3,4 % en 2008.** Cette augmentation est liée à la hausse du nombre de places en ESAT sur les années 2008 et 2009. La prévision de dépense se fonde sur une actualisation de 2,4 % de la base du SMIC. Le coût moyen par place assumé par l'État atteint 9 830 euros.

Cette dotation doit permettre le financement de l'aide, basée sur une valeur de 50 % du SMIC, les charges sociales afférentes et les mesures relatives à la prévoyance et à la formation professionnelle continue.

Le tableau ci-dessous retrace les évolutions, depuis 2001, du nombre de bénéficiaires de la GRTH travaillant en ESAT et de la dépense associée.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA GRTH EN ESAT  
ET DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI**

*(montant des crédits en euros)*

Années	Nombre de bénéficiaires de la GRTH en ESAT (ETP)	Montant des crédits inscrits en LFI - GRTH en ESAT
2001	90 950	741 187 303
2002	92 450	789 810 000
2003	95 450	825 360 000
2004	96 950	911 236 000
2005	101 450	960 190 000
2006	103 950	980 000 000
2007	111 313	978 500 000
2008	Données non disponibles	1 011 770 000
2009	Données non disponibles	1 129 200 000

*Source : DGEFP pour les années 2001 à 2005, DGAS pour l'année 2006, CNASEA pour l'année 2007*

**C.- LES RESSOURCES D'EXISTENCE SONT EN FORTE HAUSSE EN RAISON DE LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPÉ**

1.- La loi du 11 février 2005 distingue entre revenus d'existence *stricto sensu* et compensation des surcoûts liés au handicap

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées opère une distinction entre la compensation des surcoûts de la vie quotidienne, qui ont vocation à être pris en charge par la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu d'existence *stricto sensu*.

Ce dernier est constitué par l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui, en tant que minimum social, est une allocation subsidiaire par rapport aux avantages d'invalidité ou de vieillesse, qui doivent en conséquence être sollicités en priorité par rapport à l'AAH. Elle est également soumise à une condition de ressources dans la limite d'un plafond, égal à 628,10 euros mensuels pour une personne seule au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

En 2008, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) devrait bénéficier à 820 400 personnes, dont 69 % qui présentent un taux d'incapacité de 80 % et 31 % dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %. Dans ce dernier cas, les conditions d'accès sont modifiées par l'article 76 du présent projet de loi qui supprime la condition d'inactivité d'un an au moins.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH est illustrée par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH (Tous régimes au 31 décembre)

(en euros)

Années	Bénéficiaires	Évolution (en %)	Montant mensuel de la prestation à taux plein (hors compléments) au 1 <sup>er</sup> janvier
2005	801 100	1,9	599,49
2006	804 000	0,4	610,28
2007	811 900	1	621,27
2008 (prévisions LFI)	820 400	1,05	628,1
2008 (prévisions révisées)	828 950	2,1*	628,1

\* Taux de croissance constaté au premier semestre 2008

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

La loi du 11 février 2005 a également confié aux commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, au sein des maisons départementales des personnes handicapées, la mission de décider de l'attribution de l'allocation ainsi que de ses compléments.

Car la loi a également institué une **garantie de ressources pour les personnes handicapées (GRPH)**, destinée à compléter les ressources des personnes handicapées dans l'impossibilité de travailler. Elle repose sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH), assortie d'un **complément de ressources spécifique**, qui porte le montant total de ressources de solidarité des bénéficiaires à 80 % du SMIC net, soit 830 euros. D'autre part, les personnes qui ne sont pas reconnues dans l'impossibilité de travailler, mais qui se trouvent sans emploi, peuvent bénéficier de **la majoration pour la vie autonome**, destinée à favoriser leur autonomie par l'accès à un logement indépendant, d'un montant de 104,77 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Cette dernière représente en 2007 une dépense de 150 millions d'euros et bénéficiait à 119 100 personnes au 31 décembre 2007, soit une augmentation de 10 % en une année, liée à une revalorisation de 1 % et à une hausse de 4 % du nombre de bénéficiaires. Depuis, un certain nombre de ses bénéficiaires ont demandé leur basculement sur le complément de ressources spécifique, qui requiert une instruction médicale de la part des commissions des droits et de l'autonomie. **La dépense au titre de la majoration pour la vie autonome devrait s'établir à 157 millions d'euros en 2008.**

2.— L'augmentation des crédits ouverts pour le service de l'allocation adulte handicapé est la traduction de l'engagement pris par le Président de la République

Le Président de la République s'est engagé, lors de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, à une hausse du montant de l'AAH de 25 % d'ici 2012. Cet engagement implique une hausse annuelle d'au moins 2,2 % du montant de l'allocation jusqu'à cette date. Pour permettre cette évolution, **l'article 76** du présent projet de loi prévoit de nouvelles modalités de revalorisation du montant de l'allocation. Le coût estimé pour 2009 atteint 285 millions d'euros. Il se décompose de la manière suivante :

– 170 millions d'euros dus aux effets sur 2009 de l'extension en année pleine de la revalorisation de 3,9 % de septembre 2008.

– 115 millions d'euros au titre des deux revalorisations de 2,2 % en avril et septembre 2009.

Le montant net de la revalorisation exceptionnelle est estimé à 177 millions d'euros en 2010, 364 millions d'euros en 2011 et 563 millions d'euros en 2012. Au total, sur la base de ces prévisions dont les hypothèses n'ont pas été communiquées par le ministère, le surcoût total de la revalorisation de l'AAH de 25 % entre 2008 et 2012 s'établit à environ 1,4 milliard d'euros.

Le budget 2009 prévoit un tel accroissement de l'AAH, lié à deux revalorisations de 2,2 % en avril et septembre. La dotation s'établit à 5 811 millions d'euros, soit une augmentation de 7,4 %. Elle est inférieure de 107 millions d'euros à la prévision faite par la commission des comptes de la sécurité sociale<sup>(1)</sup>. Au vu de l'exécution 2008, on peut penser qu'elle pourrait être encore insuffisante.

Ce déséquilibre devrait être accentué par une augmentation du nombre de bénéficiaires supérieure à la prévision. La prévision de dépense d'AAH pour 2009 se fonde sur l'hypothèse d'une hausse du nombre de bénéficiaires de 0,9 %, dans la continuité de la prévision de 1,05 % en 2008 et 0,7 % en 2007. La croissance du nombre d'allocataires atteignant l'âge de 60 ans expliquerait ce tassement. Ceux-ci basculent en effet sur l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA ou « minimum vieillesse »). **Toutefois, au vu du dynamisme de la dépense sur le premier semestre 2008, de 2,1 %, et sur le troisième trimestre, à 5,4 %, cette prévision paraît optimiste.** Elle correspond à une prévision comprise entre le scénario médian et le scénario le plus bas.

Au vu de ces éléments, il convient de rappeler qu'une insuffisante évaluation de la dépense en loi de finances initiale entraîne une exécution budgétaire dégradée durant l'année et contribue à pénaliser la trésorerie des

---

(1) Rapport de septembre 2008, tome I, p.191

organismes gestionnaires. Une telle situation se retrouve de façon récurrente depuis 2007, comme le montre le tableau suivant.

**DOTATION EN LOI DE FINANCES INITIALE ET EXÉCUTION DES DÉPENSES RELATIVES À L'AAH ET À SES COMPLÈMENTS**

(en millions d'euros)

	Montant
LFI 2007	5 304
Exécution 2007	5 348
LFI 2008	5 410
Exécution 2008	5 648
LFI 2009	5 811

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Des économies sont attendues à hauteur de 77,4 millions d'euros en 2009. **L'article 76** du présent projet de loi prévoit notamment une orientation systématique vers l'emploi des bénéficiaires de l'AAH. Cette mesure a un rendement évalué à 17,8 millions d'euros. Le reste des économies est attendu des mesures liées au Pacte national pour l'emploi des handicapés. Le détail de l'évaluation n'est pas disponible.

**3.– La dotation au Fonds spécial d'invalidité est correctement calibrée**

Les avantages d'invalidité ou de vieillesse doivent être sollicités en priorité à l'AAH ; ils peuvent le cas échéant être cumulés avec cette dernière, lorsqu'ils se révèlent inférieurs à l'allocation aux adultes handicapés (AAH). C'est le cas en particulier pour **l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, qui est une prestation différentielle non contributive servie en complément d'un avantage d'assurance invalidité ou d'assurance vieillesse, aux personnes atteintes d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail d'au moins deux tiers.

Elle vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité d'un régime de sécurité sociale de telle sorte que le montant cumulé de la pension d'invalidité, des ressources personnelles du demandeur et de l'allocation supplémentaire soit égal à un montant annuel fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2008 à 7 719,52 euros pour un célibataire et 13 521,27 euros pour un couple.

La dotation au fonds spécial d'invalidité s'établit à 318 millions d'euros, en hausse de 3,3 % par rapport à 2008. Elle suppose une stabilisation du nombre de bénéficiaires et une revalorisation selon l'inflation. La dotation au FSI est justement évaluée depuis 2006, comme le montre le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES FSI DEPUIS 2006**

(en euros)

FSI	2006	2007	2008	PLF 2009
LFI	304 622 694	300 000 000	308 000 000	318 000 000
Total crédits ouverts	304 622 694	300 000 000	308 000 000	
Dépenses	303 431 755	302 776 036,37		

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité



## D.— LA COMPENSATION DES CONSÉQUENCES DU HANDICAP EST UNE ACTION DONT L'ÉTAT N'EST PAS LE PRINCIPAL ACTEUR

### 1.— La CNSA et les départements financent l'essentiel des dépenses liées à la compensation du handicap

La loi du 11 février 2005 a consacré le droit à compensation pour les personnes handicapées : sa mise en œuvre est garantie par l'institution d'une **prestation de compensation du handicap (PCH)**, qui couvre les besoins en aides humaines, techniques ou pour l'aménagement du logement, les frais de transports, mais également les aides exceptionnelles ou spécifiques, ainsi que les aides animalières. Cette prestation a vocation à remplacer l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ou pour frais professionnels (ACFP) financée par les départements. Son montant moyen, 1 100 euros en mars 2008, est le double de celui de l'ACTP, à 480 euros en mars de la même année.

Les dépenses de prise en charge de cette compensation individuelle des conséquences du handicap sont assurées d'une part par les crédits provenant de la caisse nationale de solidarité pour l'autonome (CNSA), par le biais des recettes constituées par la « journée de solidarité », et d'autre part, par les crédits que les départements consacraient jusqu'alors à l'ACTP et qu'ils continueront donc d'affecter à la compensation du handicap.

### 2.— Le budget de l'État complète de façon marginale le financement de cette action

Dans le cadre de l'action présente, l'État participe marginalement à la compensation des conséquences du handicap par d'autres moyens que la prestation de nature monétaire. **Le financement assuré par le programme s'élève à 18,3 millions d'euros.**

D'une part, le programme finance des postes d'auxiliaires de vie à hauteur de 4 millions d'euros. Ils ont pour but de permettre le maintien à domicile des personnes handicapées. Ce dispositif est en voie d'extinction sur le programme en raison de l'amélioration de la solvabilité des bénéficiaires de la PCH et de l'instauration, notamment par les départements, de modalités alternatives de financement. La dépense globale des départements sur ce poste serait de l'ordre de 250 millions d'euros, montant comprenant les aides versées dans le cadre de la PCH ainsi que des aides ménagères diverses. Pour assurer la fin du dispositif toutefois, des crédits à hauteur de 15 millions d'euros, issus de reliquats de fonds de concours, ont été mobilisés.

D'autre part, il assure la rémunération des personnels enseignants des cinq instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels. Pour 2009, la dotation s'établit à 14,3 millions d'euros. Son évolution est fondée sur une hypothèse d'accroissement de la masse salariale de 1,6 %.

Le financement des contrats de projets État-régions, doté de 8 millions d'autorisations d'engagement en 2008 et qui a pour objet l'adaptation des structures spécialisées pour personnes handicapées, a été transféré à la CNSA. En effet, plutôt que de réalimenter le fonds de concours constitué en 2005 et qui était épuisé, il a été décidé que la CNSA finance ces contrats sur les fonds consacrés à ses programmes d'investissement. La dépense s'élèvera, pour la caisse, à 30 millions d'euros en 2009, soit 11,5 % du montant total de son plan d'investissement annuel. Pour la période 2007-2013, les CPER ont prévu la programmation de 210 millions d'euros d'investissement, qui seront donc assumés par la CNSA et qui concernent tant les établissements pour personnes âgées et que pour handicapés.

3.- En dehors du cadre de cette action, l'État finance des fonds de concours visant à compenser les conséquences du handicap

L'État participe à la mise en accessibilité des bâtiments et des équipements. Le fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées (FIAH) ne reçoit cependant plus d'abondement, depuis 2007, au titre du présent programme. Ce fonds, mis en place en 1995 pour compléter les efforts consentis par chaque ministère dans le cadre des travaux de mise en accessibilité de leurs bâtiments, a cofinancé 372 opérations entre 1995 et 2005. En 2006, 27 opérations ont été financées. En 2007, 179 projets ont été financés en dépit de l'absence de crédits inscrits en loi de finances, grâce à un abondement exceptionnel de 25 millions d'euros apporté par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sous forme de fonds de concours. En 2008, du fait de l'existence de réserves de 4 millions d'euros, aucun crédit n'a été inscrit au programme. En 2009, aucun crédit budgétaire n'a été ouvert pour le fonds. Les demandes de financement sont néanmoins très nombreuses car la mise en accessibilité des bâtiments publics devra être réalisée au plus tard en 2015, ce délai étant réduit à 2011 pour les bâtiments d'enseignement supérieur, les préfectures et les sous-préfectures. Des incertitudes existent donc quant à la possibilité de mener à bien ces projets en l'absence de financement du FIAH.

L'État assure également le financement des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, ainsi que des instituts d'éducation spéciale, comme par exemple les instituts médico-éducatifs (IME), les instituts médico-pédagogiques ou médico-professionnels (IMP), les instituts d'éducation motrice (IEM). La nature du handicap ou la situation familiale de certaines personnes handicapées nécessite en effet leur prise en charge par de tels établissements. Votre Rapporteur spécial rappelle que le financement de ces établissements est en très grande partie assuré par les crédits de l'assurance maladie, et partiellement par les conseils généraux en ce qui concerne l'hébergement.

L'État participe enfin au financement des fonds départementaux de compensation, dont la création est prévue par la loi du 11 février 2005, et qui sont gérés par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) : ceux-ci ont vocation à accorder des aides financières destinées à permettre aux

personnes concernées de faire face aux frais de compensation restant à leur charge après déduction de la prestation de compensation du handicap (PCH). Elles concernent en particulier les aides techniques et les aides à l'aménagement du logement. Compte tenu de leurs réserves toutefois, aucun crédit n'a été ouvert pour abonder le fonds de concours.

#### E. – LES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES NE SONT PAS NON PLUS DU RESSORT PRINCIPAL DE L'ÉTAT

Le vieillissement démographique implique le développement d'une politique spécifique de prévention et de prise en charge de la dépendance liée à l'âge. Le plan solidarité grand âge pour la période 2007-2011 constitue l'une des réformes engagées pour améliorer la prise en charge des personnes âgées dépendantes ; il sera conforté par les réflexions qui doivent présider à la mise en place d'un cinquième risque au titre de la dépendance.

L'essentiel des mesures prises pour améliorer la prise en charge des personnes âgées dépendantes, et favoriser le libre choix de leur mode de vie, soit qu'elles souhaitent demeurer à domicile, soit qu'elles soient accueillies en hébergement collectif, est financé par la sécurité sociale, au titre de l'ONDAM médico-social et de la structure dédiée qu'est la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ainsi que par les départements, qui contribuent au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

En 2009, l'État ne contribue aux dispositifs consacrés aux personnes âgées dépendantes que par le biais d'un soutien aux associations œuvrant spécifiquement en faveur des personnes âgées, à hauteur de 1,3 million d'euros, et le financement de centres d'écoute téléphonique pour 0,7 million d'euros.

L'ensemble des crédits pour cette action atteint donc 2 millions d'euros en 2009, contre 17 millions d'autorisations d'engagement en 2008.

Cette évolution s'explique par le transfert, évoqué ci-dessus, à la CNSA de la mise en œuvre des contrats de projets État-Régions dont les crédits ont été ouverts en loi de finances pour 2008. Dans le cadre de l'action *Actions en faveur des personnes âgées dépendantes*, ces contrats concernent des subventions d'investissement aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

#### F. – LE PILOTAGE DU PROGRAMME PASSE PAR DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS ET DES DOTATIONS AUX OPÉRATEURS

La multiplicité des acteurs engagés dans la politique du handicap et de la dépendance rend nécessaire un pilotage prévisionnel et territorial. Les crédits affectés à ces fonctions d'animation et d'organisation représenteront **5,8 millions d'euros en 2009, en baisse de 3 % par rapport à 2008.**

Ils sont principalement destinés au subventionnement, à hauteur de 2,2 millions d'euros contre 2,6 millions en 2008, des associations qui interviennent dans le champ du handicap et dont l'activité apparaît comme pertinente.

Ils bénéficient également aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée (CREAI) ainsi qu'aux centres d'information pour la surdité, pour un montant global de 2,5 millions d'euros. Ils comprennent enfin la participation, pour 1 million d'euros, au financement de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui est principalement financée par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

#### G.- L'EFFORT DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE DÉPENSE FISCALE EST SUBSTANTIEL

Si l'État a délégué une grande partie de la dépense budgétaire en faveur des personnes handicapées ou âgées aux départements et à la CNSA, il maintient toutefois un effort important pour ce public en matière de dépense fiscale.

**L'évaluation de cet effort pour 2009 s'établit à près de deux milliards d'euros – hors exonération d'impôts locaux – en hausse de 6 % par rapport à 2008.** Cette évaluation ne prend en compte que les dépenses fiscales profitant directement aux personnes dépendantes. Les principaux dispositifs sont les suivants :

– la TVA à 5,5 % sur certains équipements pour personnes handicapées, pour un montant de 390 millions d'euros en 2009 ;

– la demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides, pour 380 millions en 2009 ;

– la TVA à 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements pour personnes âgées ou handicapées, pour 300 millions d'euros en 2009 ;

– l'exonération de l'impôt sur le revenu de l'APA, pour 300 millions d'euros en 2009.

Les exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière pour les personnes dépendantes représentaient, en 2007, une dépense fiscale de 171 millions d'euros.

**Au total, l'effort de l'État en matière de handicap et de dépendance ne saurait être évalué au regard des seuls 8,6 milliards d'euros du programme. La prise en compte de la dépense fiscale conduit à évaluer cet effort pour 2009 à 10,6 milliards d'euros.**

\*  
\* \*

Sur la base des chiffres de 2006, les dépenses nettes <sup>(1)</sup> des départements en faveur des handicapés s'élèvent à 3,5 milliards d'euros et celles au titre de l'APA à 4,2 milliards d'euros. Le budget total de la CNSA s'élève, quant à lui, à 15 milliards d'euros en 2007. Le montant des crédits ouverts au titre du présent programme s'élevait à 8 milliards d'euros en 2007 et la dépense fiscale associée de l'ordre de 1,3 milliard d'euros.

**Au total, l'effort de la Nation en matière de handicap et de dépendance dépassait le montant approximatif de 32 milliards d'euros en 2007, soit environ 1,8 % du PIB.**

Les montants engagés sont d'autant plus efficaces que les prestations offertes offrent une grande variété afin de s'adapter aux besoins d'un public croissant, comme le montre le tableau ci-dessous.

**NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES PAR TYPE D'ALLOCATION FINANCÉE PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX AU 31 DÉCEMBRE DE L'ANNÉE, POUR LES ANNÉES 2002 A 2007**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(1) <b>AAH</b>	751 200	766 500	786 200	801 100	804 000	813 200
Dont compléments AAH *						
Régime général	148 800	152 500	158 248	164 980	170 024	171 830
<b>Tous régimes</b>	nd	nd	162 400	169 200	174 300	176 231
(2) <b>ACTP</b>	121 200	123 300	127 600	131 100	125 900	114 700 (e)
– de 60 ans	99 800	102 800	108 300	111 900	106 700	95 200 (e)
+ de 60 ans	21 400	20 500	19 300	19 200	19 200	19 500 (e)
(3) <b>PCH</b>					7 200	38 300 (e)
– de 60 ans					6 600	33 400 (e)
+ de 60 ans					600	4 900 (e)
(4) <b>AEEH</b>	140 900	144 600	151 300	156 600	161 800	167 000
(5) <b>AJPP</b>	2 504	3 400	3 700	4 100	4 600	4 800

(1), (4), (5) : Source : CNAF et MSA

Champ : Bénéficiaires de l'allocation concernée, France entière, tous régimes

(2), (3) Source : DREES, enquête Aide sociale

Champ : personnes ayant un droit ouvert à l'allocation concernée, France métropolitaine

\*À partir de juin 2005, le complément AAH disparaît progressivement, remplacé par la majoration pour la vie autonome et la garantie de ressources pour personnes handicapées (la ligne totalise l'ensemble des bénéficiaires de compléments)

(e) Estimation

---

(1) Hors contributions de la CNSA



## CHAPITRE IV : LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Avec 29 millions d'euros prévus pour 2009, le programme n°137 *Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes* est le plus petit de la maquette budgétaire. La répartition prévisionnelle des crédits est la suivante.

L'évolution proposée des crédits de 2008 à 2009 est la suivante.

### PROGRAMME 137 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2008 ET 2009

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2008	Total pour 2009
01 – Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	556 581	529 922
02 – Égalité professionnelle	5 791 018	5 513 647
03 – Égalité en droit et en dignité	11 104 340	10 563 718
04 – Articulation des temps de vie	176 570	168 113
05 – Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10 668 781	12 467 562
<b>Total</b>	<b>28 297 290</b>	<b>29 242 962</b>

Source : projet annuel de performances

Dans le cadre du vaste mouvement de réorganisation des ministères sociaux, le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), en charge du présent programme, pourrait être transformé en délégation interministérielle et intégré dans la future direction générale de la cohésion sociale. En dépit de cette évolution, votre Rapporteur spécial souhaite sa pérennisation au-delà de 2009, en raison du fort effet de levier qui est le sien. L'action du SDFE trouve en effet de nombreux relais *via* les associations, les départements et le fonds social européen (FSE), qui donnent à son action une ampleur supérieure aux crédits inscrits dans le programme.

Lors de son audition par votre Rapporteur spécial, le chef du service des droits des femmes a annoncé que **les priorités du SDFE pour 2009 seront la promotion de l'égalité professionnelle et la lutte contre les violences faites aux femmes, qui mobilisent déjà l'essentiel des crédits**. Le SDFE aura également pour ligne de conduite d'éviter le « saupoudrage » dans l'octroi des associations et, dans un contexte de diminution des moyens, de concentrer les aides. Il existe en effet « un montant critique » des subventions, d'environ 1 500 euros, au-dessous duquel l'octroi ne couvre pas les coûts supportés par les associations pour obtenir la subvention. La contrainte budgétaire impose, en outre, de ne pas disperser les moyens à disposition. Au-delà du versement des subventions, il a été remarqué enfin que beaucoup d'associations en voie de professionnalisation étaient également en demande de méthodologie, ce que le SDFE peut leur offrir.

## **I.- LE PROBLÈME DE LA LISIBILITÉ D'UNE POLITIQUE PAR NATURE INTERMINISTÉRIELLE APPELLE LA CRÉATION D'UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE**

### **A.- LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ (SDFE) A UNE APPROCHE À LA FOIS SPÉCIFIQUE ET INTÉGRÉE**

Le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), qui pilote le programme, veille à ce que le plus grand nombre de politiques sectorielles tiennent compte des problématiques d'égalité entre les hommes et les femmes dans les sphères économique, sociale, familiale ou politique. Il met également en œuvre des actions ciblées dans des domaines jugés prioritaires, tels que l'égalité professionnelle ou l'égalité des droits.

Pour mener à bien ces actions, le SDFE est amené à :

– collaborer avec de nombreux ministères. Le SDFE a ainsi piloté un travail de transposition de cinq directives qui a abouti à la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

– subventionner un large réseau associatif, en particulier le réseau des centres d'information sur les droits des femmes et de la famille (CIDFF) et la fédération nationale solidarité femmes (FNSF) ;

– consulter les partenaires sociaux tout en les associant à ses démarches, comme en témoigne la conférence du 26 novembre 2007 relative à l'égalité professionnelle, mais également la mise en place des contrats d'égalité professionnelle et des contrats pour la mixité des emplois.

La charte de l'égalité, remise le 8 mars 2004 au Premier ministre, fixe un cadre général d'action pour l'ensemble des organismes impliqués dans l'égalité entre les hommes et les femmes, en associant près d'une centaine d'acteurs publics et privés autour de 280 engagements regroupés en cinq axes, dont les quatre premiers reprennent les intitulés des actions du programme. Elle constitue un socle commun devant faciliter la mise en place d'un réseau de la parité autour du SDFE. Des correspondants de l'égalité ont ainsi été désignés dans les différents ministères, certains ayant même constitué des missions spécifiques. Des contrats d'objectifs et de moyens sont conclus avec certains réseaux associatifs. Un partage des expériences et des bonnes pratiques est également recherché via, notamment, la diffusion de la lettre d'information « La Passerelle » depuis 2005.



## B.– LA FRANCE PARTICIPE ACTIVEMENT AUX ACTIVITÉS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES

Au niveau international, la France a notamment ratifié en 1984 la convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dite CEDAW, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1979. Une délégation française assistera à la présentation du sixième rapport d'application de cette convention à Genève en janvier 2008.

Au niveau européen, les États membres ont adopté, en 2006, un pacte pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans le même temps, la Commission a élaboré une feuille de route pour la période 2006-2010. Cette feuille de route définit six domaines d'action prioritaires : l'indépendance économique des femmes, la conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie privée, l'égalité de représentation dans la prise de décision, l'éradication de toute forme de violence fondée sur le genre, l'élimination des stéréotypes de genre, ainsi que la promotion de l'égalité à l'extérieur de l'Union européenne.

### **La loi 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations**

Cette loi transpose plusieurs directives communautaires ayant trait aux discriminations en général. Les discriminations fondées sur le genre sont donc concernées.

La loi permet des avancées sur plusieurs points :

– la définition de la discrimination « indirecte » crée un outil juridique adapté aux discriminations faites aux femmes. Celles-ci se heurtent en effet, dans leur carrière, au « plafond de verre », c'est-à-dire à des mesures insidieuses et non explicites qui les bloquent dans leur progression professionnelle ;

– la définition du harcèlement moral et du harcèlement sexuel comme forme de discrimination élargit le champ des actions susceptibles d'être engagées contre leurs auteurs ;

– des dispositions concernant l'ensemble des formes de discrimination sont également appelées à jouer un rôle dans la recherche de l'objectif d'égalité entre hommes et femmes. Ainsi, l'application des dispositions de lutte contre les discriminations aux activités professionnelles indépendantes est susceptible de constituer un levier appréciable, compte tenu de l'importance numérique des femmes exerçant des professions indépendantes, par exemple dans les cabinets d'avocats ou les services médicaux.

La Commission européenne mène, de façon transversale, une activité de collecte, d'analyse et de diffusion de données et cherche à mettre en place un dialogue et un échange de bonnes pratiques au niveau européen. Un institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes a été créé à cet effet par un règlement du 20 décembre 2006. La Commission européenne conduit

également des actions spécifiques en faveur de l'égalité professionnelle, de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes et pour une meilleure prise en compte de l'égalité des temps de vie.

Pour sa part, le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) participe aux travaux des instances et conférences européennes suivantes :

- le groupe à haut niveau des fonctionnaires sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- le comité consultatif pour l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- les conférences et réunions interministérielles.

Dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008, le groupe à haut niveau travaille notamment sur les thèmes « femmes et conflits armés » et « conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ». Il a été décidé d'organiser une conférence à Lille les 13 et 14 novembre 2008 sur le thème de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes.

#### C.– UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) EST NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE UNE PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS

L'existence d'activités à la fois intégrées et spécifiques, transversales et partenariales, explique que plusieurs dispositifs ne soient pas financés par le programme, mais soient pris en charge par des fonds communautaires, divers programmes budgétaires sectoriels, la sécurité sociale ou encore les collectivités locales. **Si la dispersion des crédits qui en résulte est inévitable, il rend néanmoins difficile toute présentation d'ensemble des dispositifs, ce que votre Rapporteur spécial juge regrettable.**

Pour remédier à cette carence, l'annexe budgétaire relative à l'état des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes vise à offrir une vision globale. Élaborée à partir de contributions volontaires et sur la base d'un format libre, elle dresse un bilan de la situation des femmes et des actions entreprises en reprenant la ventilation par destination du programme et détaille les crédits consacrés à l'égalité par les différents programmes du budget de l'État, retracés dans le tableau suivant.

Si la présentation des crédits consacrés à l'égalité entre les hommes et les femmes par le budget de l'État est satisfaisante, tel n'est pas le cas pour celle des collectivités locales (des informations ne sont disponibles que pour quelques régions), de la sécurité sociale, ou de l'Union européenne, puisque seuls 50 000 euros sont retracés pour cette dernière, alors que sa contribution, notamment au titre du fonds social européen (FSE), s'élève à plusieurs centaines de milliers d'euros. La représentation nationale n'est donc pas en mesure,

actuellement, d'évaluer correctement l'effort financier global en faveur des droits des femmes.

**C'est pourquoi, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la commission des Finances a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 76 du présent projet de loi, tendant à la création d'un document de politique transversale relatif à l'égalité entre hommes et femmes (amendement n°II-195) . Ce DPT permettra d'avoir une vision globale et exhaustive de l'ensemble des dispositifs et des financements afférents ayant pour objet l'égalité entre les hommes et les femmes.**

## **II.- LA PERFORMANCE PROGRESSE RÉGULIÈREMENT MALGRÉ LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE**

### **A.- L'EXÉCUTION EST CARACTÉRISÉE PAR DES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT IMPORTANTES**

Au 31 juillet 2008, le taux d'exécution des autorisations d'engagement atteint 63,5 % et 68,1 % pour les dépenses hors personnel. Le programme a été affecté par un décret d'avances lui retirant 0,16 million d'euros et par une réserve de précaution de 4,6 %, partiellement compensés par un report de crédits de l'ordre de 40 000 euros.

Pour permettre la poursuite des opérations engagées, le responsable du programme a, comme en 2007, utilisé la fongibilité asymétrique pour transférer 130 000 euros hors du titre 2.

**Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial se félicite de cette utilisation efficace de la fongibilité. En revanche, il réitère ses interrogations sur la pertinence de l'application de la réserve de précaution à un programme dont le montant des crédits d'intervention est déjà faible. Il estime que les crédits du programme pourraient échapper à cette réserve afin de garantir la pérennisation des dispositifs existants et le financement de dispositifs innovants.**

### **B.- LE PROGRAMME AFFICHE UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS RÉGULIERS**

#### **1.- L'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales n'est pas possible**

Plusieurs dépenses fiscales contribuent, à titre subsidiaire, à renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes. À destination des ménages et des entreprises, elles viennent compléter les dépenses budgétaires prévues par les actions *Égalité professionnelle* et *Articulation des temps de vie*, davantage ciblées sur le subventionnement du secteur associatif :

– un crédit d’impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans, dont le montant prévu pour 2009 atteint 840 millions d’euros ;

– une réduction ou un crédit d’impôt au titre de l’emploi d’un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle, pour un coût estimé à 1,5 milliard d’euros en 2009 ;

– et enfin, un crédit d’impôt famille dont l’estimation pour 2009 s’établit à 60 millions d’euros.

**Si l’effet positif de ces dépenses fiscales sur la reprise d’activité ou le maintien en activité des femmes ne peut être mis en doute, votre Rapporteur spécial attire l’attention sur le fait qu’aucune étude ne permet aujourd’hui d’en mesurer l’impact réel et invite le SDFE à entreprendre une telle étude.**

2.– La performance du programme est particulièrement satisfaisante du fait des progrès réalisés

Après des modifications substantielles des objectifs et des indicateurs du programme entre 2006 et 2008, on constate, dans le présent annuel de performance, une stabilité des indicateurs. Ceux-ci font état, dans l’ensemble, d’une progression de la performance du programme. **Votre Rapporteur spécial salue cette évolution qui est d’autant plus méritoire que le programme a dû faire face, au cours des dernières années, à plusieurs mesures de régulation budgétaire.**

L’évaluation de la performance est concentrée sur les deux principales actions du programme, la promotion de l’égalité professionnelle entre hommes et femmes et la lutte contre les violences faites aux femmes.

Les indicateurs relatifs au développement de l’égalité professionnelle font état de progrès lents mais constants. On constate une hausse régulière de la proportion de filles en terminale S et STI. Il est toutefois malaisé de déterminer dans quelle mesure l’action du SDFE est à créditer de cette évolution qui dépend largement de l’Éducation nationale. La part des accords de branche ou d’entreprise incluant une clause relative à l’égalité entre hommes et femmes est également en progression, à 6 % en 2008.

Les permanences téléphoniques destinées aux femmes victimes de violence voient également leur performance s’améliorer. Leur taux de réponse augmente, par rapport à 2008, de 7 points, à 35 % pour la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), et de 5 points, à 40 %, pour le collectif féministe contre le viol (CFCV). La performance du FSNF est d’autant plus remarquable que, avec le passage, début 2007, de la tarification du 3919 au coût d’un appel local, le nombre d’appel a été multiplié par six.

Enfin, les coûts de gestion des centres d’information sur les droits des femmes et des familles (CIFI) sont en voie d’être maîtrisés. La part des centres dont les coûts sont supérieurs à 60 % au coût moyen serait en diminution, en 2008, à 4 %, contre 6,8 % en 2007.

### III.– LE SERVICE DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ VERRAIT SES MOYENS RÉDUITS EN 2009

Le budget 2009 se caractérise par une hausse modérée des crédits, à 29,2 millions d'euros, contre 28,5 millions en 2008. Cette hausse est due à la hausse de 1,7 million des contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, ce qui signifie que les moyens effectivement déployés pour le programme sont en baisse de 1,2 million d'euros.

#### A.– LE NIVEAU DE CRÉDITS REQUIS POUR L'ACCÈS DES FEMMES AUX RESPONSABILITÉS ET À LA PRISE DE DÉCISION EST ESSENTIELLEMENT INCITATIF

Les crédits de l'action *Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision* s'établiront à 0,5 million d'euros en 2009, en baisse de 0,2 million par rapport à 2008. La diminution atteint près d'un million d'euros entre 2007 et 2009.

Ces crédits consistent en l'octroi de subventions à des associations. Ils sont consacrés au financement d'initiatives de promotion de la parité, au recueil et à la diffusion d'informations ainsi qu'à l'organisation de formations à destination des responsables politiques, administratifs, du monde de l'entreprise et du secteur associatif.

Les activités du SDFE et des réseaux associatifs sont relayées par l'Observatoire de la parité, créé en 1995 et regroupant 33 membres représentatifs de la diversité de la société civile. L'Observatoire de la parité joue un rôle de veille et de conseil aux pouvoirs publics sur les questions relatives à la parité. Ses travaux constituent un complément utile aux initiatives financées par le programme. Il fait réaliser et organise la diffusion de données statistiques et d'études, rend un avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires et évalue l'effectivité des mesures existantes. Il remet, tous les deux ans, un rapport général au Premier ministre sur l'état d'avancement de la parité. Le dernier rapport, intitulé « 2001, l'Odyssée paritaire », dresse ainsi un bilan qualitatif de la loi du 6 juin 2000 sur la base de rencontres avec les élus.

**La promotion de la parité entre les hommes et les femmes dans la sphère politique est d'autre part activement soutenue par le législateur, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite.** La loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives a ainsi utilement complété la loi du 6 juin 2000 en prévoyant la désignation paritaire des exécutifs locaux régionaux et municipaux, en instaurant un ticket mixte pour les élections cantonales et en renforçant les sanctions pour les partis politiques ne respectant pas les règles de parité. La loi n° 2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général prévoit que, lorsqu'un parlementaire élu conseiller général démissionne de ce dernier mandat pour cause de cumul, son remplaçant

lui succède sans qu'il soit besoin d'organiser une élection partielle. L'accèsion des suppléantes au mandat de conseiller général est ainsi facilitée.

#### B.– LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE PASSE PAR UNE DÉMARCHE PARTENARIALE ET LE FINANCEMENT DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES

Les crédits de l'action *Égalité professionnelle* atteignent 5,5 millions d'euros en 2009, contre 5,8 millions en 2008.

Ils visent à supprimer les inégalités d'accès à l'emploi et de situation dans l'emploi entre les femmes et les hommes. Ils sont mobilisés au service de l'orientation scolaire des filles d'une part, et des trajectoires professionnelles des femmes d'autre part. Ils sont à la fois destinés aux ménages, aux entreprises et aux réseaux associatifs et permettent d'impulser une démarche partenariale dynamique et de financer des dispositifs spécifiques.

#### **Conférence sociale tripartite sur l'égalité professionnelle et salariale entre hommes et femmes (26 novembre 2007)**

À la suite de cette conférence, un groupe de travail a été mis en place, dont l'objet était de formuler des propositions pour mieux évaluer les disparités salariales entre hommes et femmes au sein des entreprises. Le but était donc de créer des outils de diagnostic pour apprécier l'ampleur des discriminations dans chaque entreprise.

Les travaux du groupe de travail ont débouché sur l'adaptation des modèles de rapports de situation comparée. Les entreprises sont en effet tenues d'élaborer de tels rapports. En 2004, seul un tiers d'entre elles se soumettait à cette obligation. Le groupe de travail a donc mis en place deux outils d'évaluation nouveaux et simplifiés, destinés respectivement aux entreprises de plus de 300 salariés et de moins de 300 salariés. Un guide d'accompagnement a également été conçu. Ce nouveau dispositif sera applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

À la suite du diagnostic réalisé par le biais de ces plans, chaque entreprise est tenue de définir un plan de résorption des écarts salariaux. L'absence d'un tel plan pourrait entraîner des sanctions financières calculées sur la masse salariale. Un projet de loi, dont la discussion se tiendra en début d'année 2009, devrait prévoir de telles sanctions.

L'action *Égalité professionnelle* finance les réseaux associatifs à hauteur de 3,8 millions d'euros. Les initiatives conduites par ces associations ont principalement pour but de diversifier les débouchés professionnels des femmes, de faciliter leur accès et leur retour à l'emploi, ainsi que leurs démarches de création d'entreprises.

Elles sont complétées par une activité conventionnelle intense, associant l'État à des acteurs variés de la vie économique et sociale, tels que :

– le service public de l'emploi, dont les quatre opérateurs ont signé deux chartes d'engagement éthique le 18 novembre 2005, l'ANPE faisant l'objet d'un accord spécifique, afin d'intégrer davantage les questions de mixité des emplois dans la conduite de ses actions ;

– l'Assemblée permanente des chambres de métiers, la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment et l'AGEFOS PME, qui ont pris des engagements afin d'augmenter la part de femmes travaillant dans les secteurs professionnels où elles sont sous-représentées.

### C.– UN LARGE RÉSEAU ASSOCIATIF EST FINANCÉ POUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

Les crédits de l'action Égalité en droit et en dignité s'élèvent à 10,6 millions d'euros. Ils concernent des subventions à des associations.

#### **Le deuxième plan global de lutte contre violences faites aux femmes 2008-2010**

Le deuxième plan triennal de lutte contre les violences faites aux femmes est organisé autour des quatre axes suivants :

- le développement des moyens de mesure et de compréhension du phénomène ;
- la prévention des violences par le respect de l'image de la femme dans les médias, des campagnes de sensibilisation ainsi que par la création d'un dispositif d'intervention auprès des auteurs des violences ;
- une meilleure efficacité du dispositif actuel par un maillage plus étroit du territoire, une meilleure coordination nationale et locale ainsi que des actions de formation des professionnels concernés ;
- une évolution de certains points du dispositif actuel. Sont concernés notamment une réflexion sur l'introduction d'une définition des violences d'ordre psychologique dans le code pénal ainsi qu'un renforcement des moyens du numéro d'appel national 3919. Celui-ci voit sa dotation passer de 200 000 à 202 500 euros en 2009.

#### 1.– Le SDFE joue un rôle d'information et d'impulsion dans le but de protéger les femmes des violences

L'objectif de l'action est de faciliter l'accès des femmes à leurs droits, afin de promouvoir leur autonomie et de diffuser une conception plus égalitaire des rapports entre les sexes. Les dispositifs mis en œuvre visent avant tout à lutter contre les violences et à améliorer la maîtrise de la sexualité. Ils s'adressent particulièrement aux populations d'origine immigrée.

La mise en œuvre des objectifs de l'action passe par le financement de près de 700 associations intervenant dans des domaines variés, tels que la lutte contre le viol, les mutilations sexuelles, les mariages forcés, l'esclavage moderne ou toutes les formes de violence, le soutien à la planification familiale, ainsi que l'accueil, l'écoute, l'orientation et l'information des femmes. Ces associations sont dotées de 2,2 millions d'euros en 2009.

Le SDFE joue, dans ces domaines, un rôle d'information et d'étude ainsi que d'impulsion et de pilotage des réseaux. Ses travaux sont orientés par la Commission nationale contre les violences envers les femmes, dont le SDFE assure le secrétariat, et relayés, au niveau local, par les conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes. Ces conseils suivent notamment la mise en œuvre du plan global de lutte contre les violences faites aux femmes.

## 2.- Les permanences téléphoniques et les centres d'information sur les droits des femmes et des familles sont les principaux outils de l'action

Les crédits de l'action sont concentrés sur les permanences téléphoniques nationales d'aide aux personnes victimes de violence ainsi que sur le réseau des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), au service de dispositifs jugés prioritaires.

Le centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) est financé à 50 % par l'État, pour un montant de 1,1 million d'euros tandis que le réseau des 114 CIDFF qu'il coordonne est doté de 4,2 millions d'euros.

La Fédération nationale solidarité femme (FNSF) est subventionnée à hauteur de 862 500 euros en 2009, soit une hausse de 2 500 euros par rapport à 2008. Cette association s'installera, en 2009, dans de nouveaux locaux afin de permettre le renforcement de l'équipe du 3919 et d'améliorer le taux de réponse aux appels des victimes.

L'action des CIDFF et de la FNSF est encadrée par des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, les prochains contrats devant être négociés pour couvrir la période 2008-2010. Cette démarche de contractualisation est traduite dans le volet performance du programme, avec la fixation d'un objectif d'amélioration de la qualité de service des permanences téléphoniques nationales d'aide aux personnes victimes de violence et de l'efficacité des CIDFF, renseigné par deux indicateurs.



D.- L'ACTION ARTICULATION DES TEMPS DE VIE POURRAIT, AU REGARD DE SES FINALITÉS ET DE SON POIDS BUDGÉTAIRE, À ÊTRE FONDUE DANS L'ACTION ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE

L'action Articulation des temps de vie dispose d'un crédit de 0,17 millions d'euros qui concernent des subventions aux associations.

L'action a pour ambition de faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des femmes. Les contraintes familiales représentent en effet, pour un grand nombre de femmes, une source de discrimination indirecte qui appelle des réponses spécifiques.

L'action subventionnera une cinquantaine d'associations en 2008 pour un coût moyen d'environ 3 362 euros par bénéficiaire. Les associations financées par l'action ont pour principale fonction de conduire des actions de sensibilisation et de formation des élus locaux et des chefs d'entreprises et de travailler au développement de modes de garde et de prise en charge innovants, notamment à destination des personnes travaillant en horaire atypique.

*Préconisation* : Parce que les mesures relatives à l'articulation des temps de vie ont principalement pour objectif d'améliorer l'activité professionnelle des femmes, elles devraient être incluses dans l'action *Égalité professionnelle*.

Au-delà, l'articulation emploi-famille est facilitée par des aides fiscales et budgétaires faisant intervenir non seulement l'État, mais également la sécurité sociale. Il s'agit :

– des dépenses fiscales qui visent directement l'articulation des temps de vie et qui sont complétées par des dispositifs innovants, tels que le chèque emploi service universel (CESU) ;

– ainsi que du complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou du nouveau complément optionnel (COLCA), créé à l'été 2006, qui propose une aide plus courte et plus élevée, pour éviter que le congé parental n'éloigne trop les femmes de l'emploi.

## E.– LA HAUSSE DES « COTISATIONS VIEILLESSE » EXPLIQUE L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DU TITRE 2

Après une hausse de 2,1 % en 2008, les crédits de l'action *Support* augmentent de près de 17 % en 2009. Cette évolution s'explique par une augmentation de 19 % des dépenses de personnel, liée à l'augmentation des « cotisations vieillesse » supportées par le service. Leur taux a en effet augmenté, de 55,7 % à 60,4 %, pour permettre d'équilibrer le compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Le plafond d'emploi est pourtant en diminution progressive. Après avoir été fixé à 202 ETP en 2007 et 200 ETP en 2008, il est proposé de le réduire à 196 ETP en 2009 et de continuer cette baisse jusqu'à 187 ETP en 2011. Cette diminution des effectifs se cumule avec la suppression, dans certaines préfectures, de la mise à disposition de personnels en raison des besoins liés à la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP).

Le défi pour le SDFE sera donc de maintenir le niveau satisfaisant de sa performance dans un contexte de réduction des moyens.

\*

\* \*

## CHAPITRE V : LA CONDUITE ET LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

Ce programme support n° 124 concentre les crédits de personnel et les crédits de fonctionnement de **3 missions et 7 programmes** :

– les programmes de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, à l'exception du programme *Égalité entre les hommes et les femmes* qui n'en relèvent que partiellement ;

– les trois programmes de la mission *Santé* ;

– les services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale, qui contribuent au programme *Intégration et accès à la nationalité* de la mission *Immigration, asile et intégration*. Ces crédits concernent principalement l'hébergement ;

– enfin, les crédits d'état-major, de statistiques, d'études et de recherche, de soutien de l'administration sanitaire et sociale et de pilotage de la sécurité sociale.

À noter que le programme *Veille et sécurité sanitaires* de la mission *Sécurité sanitaire* a vu ses crédits intégrer le programme *Prévention et sécurité sanitaire* de la mission *Santé*, à la suite de la suppression de la mission *Sécurité sanitaire*. Ces crédits restent donc dans le périmètre de du programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires* qui n'est pas modifié.

Les crédits de personnel représentent plus des trois quarts de l'ensemble des crédits du programme. Cette concentration, peu conforme à la LOLF, est principalement justifiée par la polyvalence des agents des services déconcentrés, principalement des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS). La répartition des crédits par programme se traduirait en effet par une trop grande rigidité de la dépense, restreignant les possibilités de redéploiements de crédits en gestion. L'existence d'un programme support unique pour l'ensemble des politiques sanitaires et sociales de l'État rend toutefois nécessaire une reconstitution précise du coût complet des politiques publiques pour permettre au législateur de contrôler la répartition des crédits.

Si votre Rapporteur spécial est favorable au maintien d'un programme unique, il souhaiterait, comme il l'avait déjà énoncé l'an dernier, **que la justification au premier euro de ses crédits soit plus détaillée**. Par ailleurs, il réitère sa demande d'une **comptabilité analytique plus fidèle à la réalité des coûts**. Il souligne ainsi le caractère approximatif de la ventilation, en comptabilité d'analyse des coûts, des crédits de fonctionnement sur la base d'une clé de répartition fondée sur le nombre d'emplois en équivalents temps plein travaillé. Il connaît le caractère récent de la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts pour l'État, mais espère que des progrès substantiels seront réalisés au cours des prochains exercices.

Votre Rapporteur spécial s'interroge à nouveau sur le caractère pérenne du maintien du rattachement au programme support des dépenses de personnel et de fonctionnement des services déconcentrés contribuant au programme *Intégration et accès à la nationalité*, alors même que les services centraux ont été transférés sur la nouvelle mission *Immigration, asile et intégration*. Il n'est en effet pas cohérent de faire financer par deux programmes différents les dépenses de l'administration centrale et des services déconcentrés concourant à la réalisation d'une même politique publique.

**L'année 2009 sera marquée par la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP), qui va bouleverser l'organisation des administrations sanitaire et sociale. 2009 apparaît donc comme une année de transition pour le programme, avant de probables changements de périmètre dans le projet de loi de finances pour 2010.**

L'évolution proposée des crédits du programme est la suivante.

**PROGRAMME 124 : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2008 ET 2009**

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Total pour 2008	Total pour 2009
01 – État-major de l'administration sanitaire et sociale	56 211 264	53 515 821
02 – Statistiques, études et recherche	34 304 963	34 212 648
03 – Gestion des politiques sociales	232 509 618	247 293 572
04 – Gestion des politiques sanitaires	323 212 649	333 608 879
05 – Pilotage de la sécurité sociale	39 276 277	40 959 002
06 – Soutien de l'administration sanitaire et sociale	380 181 328	387 131 436
<b>Total</b>	<b>1 065 696 099</b>	<b>1 096 721 358</b>

Source : projet annuel de performances

Les crédits du présent programme sont à mettre en relation avec les actions menées par les autres programmes dont il constitue le support. Les tableaux suivants détaillent le « déversement » de ces crédits vers ces programmes, en pourcentage et en valeur absolue.

**PART DES CRÉDITS À RÉPARTIR DU PROGRAMME 124  
VERS LES PROGRAMMES DESTINATAIRES (chiffres 2008)**

(en pourcentages)

204 – Prévention et sécurité sanitaire	36,09
171 – Offre de soins et qualité de l'offre de soin	19,48
183 – Protection maladie	0,69
304 – Lutte contre la pauvreté : expérimentation	0,16
177 – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	16,27
106 – Actions en faveur des familles vulnérables	2,88
157 – Handicap et dépendance	22
137 – Égalité entre les hommes et les femmes	0,22
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,78
104 – Intégration et accès à la nationalité française	0,09
303 – Immigration, asile	1,39

Source : projet annuel de performances

**PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT CONCOURANT  
À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE (chiffres 2008)**

<b>Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes</b>	<b>+959 296 611</b>
Intégration et accès à la nationalité française (Mission <i>Immigration, asile et intégration</i> )	+3 088 797
Actions en faveur des familles vulnérables (Mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i> )	+27 666 793
Égalité entre les hommes et les femmes (Mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i> )	+ 2 138 115
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail (Mission <i>travail et emploi</i> )	+ 7 446 812
Handicap et dépendance (Mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i> )	+211 052 945
Offre de soins et qualité du système de soins (Mission <i>Santé</i> )	+186 833 697
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables (Mission <i>Ville et logement</i> )	+156 052 346
Prévention maladie (Mission <i>Santé</i> )	+6 629 253
Prévention et sécurité sanitaire (Mission <i>Santé</i> )	+346 192 430
Immigration et asile (Mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i> )	+11 116 693
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales (Mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i> )	+1 585 271
Entretien des bâtiments de l'État (Mission <i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i> )	-506 541

Source : projet annuel de performances

**I.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME SE CARACTÉRISE PAR UN  
MANQUE D'AMBITION ET UNE ABSENCE DE PROGRES**

**A.- L'EXÉCUTION 2008 EST MARQUÉE PAR DES MESURES DE  
RÉGULATION BUDGÉTAIRE AFFECTANT LES DÉPENSES DE  
FONCTIONNEMENT**

Au 31 juillet 2008, le taux d'exécution des autorisations d'engagement du programme s'élevait à 61 %. Si le taux des dépenses de personnel était à un niveau normal, à 55 %, les autres crédits avaient été consommés à hauteur de 75 %. Une réserve de précaution de 6,9 % a affecté le programme, soit 19,1 millions d'euros.

Par ailleurs, un décret d'avance a entraîné une ponction de 2,5 millions d'euros. Cette somme a pu être compensée par l'utilisation de la fongibilité asymétrique. 2,1 millions d'euros ont en effet été transférés du titre 2 vers les

autres titres. Enfin, le report de crédits de 2007 à 2008, d'un montant de 8,6 millions d'euros, a enfin été gelé.

#### B.- DE NOUVEAUX OBJECTIFS SONT DÉFINIS POUR ADAPTER LE VOLET PERFORMANCE AUX ÉVOLUTIONS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Le volet performance du programme est adapté aux évolutions que va connaître l'administration sanitaire et sociale en 2009. Un nouvel objectif est créé, qui vise la constitution des agences régionales de santé (ARS) dans les délais prévus. L'indicateur associé mesure le taux de personnels des directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale qui, ayant vocation à rejoindre les ARS, y sont effectivement intégrés. L'objectif est d'atteindre un taux de 100 % au 31 décembre 2009. Cette évolution est bienvenue dans la mesure où elle permettra d'évaluer la performance liée à la réorganisation des services déconcentrés. On peut toutefois regretter qu'aucun indicateur similaire n'ait été mis en place pour la constitution des directions régionales de la cohésion sociale et de la jeunesse (DRCSJ).

L'objectif d'amélioration de la mise à disposition des connaissances relatives aux politiques sanitaire et sociale est, en revanche, supprimé sans justification, au profit d'un nouvel objectif de respect des délais de production de ces informations. **Votre Rapporteur spécial rappelle que la stabilité des objectifs et indicateurs de performance est primordiale pour permettre l'évaluation de l'action de l'administration par le Parlement.**

Les autres évolutions affectant le volet performance sont justifiées. L'objectif concernant le GIP ESTHER et l'indicateur relatif à l'école des hautes études en santé publique (EHESP) sont supprimés du fait de la sortie de ces deux opérateurs du périmètre de la mission. Conformément au souhait exprimé par votre Rapporteur spécial l'an dernier, l'indicateur concernant les programmes de qualité et d'efficience (PQE) évolue : il mesure désormais la part du champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale couvert par des PQE. Enfin, l'objectif de contrôle des structures du champ sanitaire disparaît car il ne relève pas de la compétence du directeur du programme mais des directeurs de l'action sociale et de la sécurité sociale.

### C.– LE VOLET PERFORMANCE DOIT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉ DANS LA FIXATION DES OBJECTIFS

L'évaluation de la performance ne peut se faire qu'au regard des indicateurs restés stables et bien renseignés. **Votre Rapporteur spécial salue l'effort réalisé par l'administration dans le renseignement très complet de ces indicateurs.**

**Toutefois, comme votre Rapporteur spécial l'avait remarqué l'an dernier, la fixation des objectifs reste insuffisamment ambitieuse car elle n'implique aucune progression de la performance réalisée dans les années à venir.**

Par ailleurs, on ne constate guère d'amélioration dans la performance de la plupart des objectifs assignés. Les délais de transposition de directives et d'adoption de textes d'application des lois restent stables, à 19 et 12 mois. Le délai de pourvoiement des emplois s'établit à 25 jours, à un niveau stable par rapport à 2006, sans qu'aucun objectif d'amélioration ne soit assigné. Le coût de l'exploitation et de l'entretien est maintenu au niveau de 2006 et aucune amélioration n'est prévue pour les prochaines années. Aucune indication ne précise les raisons de cette évolution ni ses liens avec les opérations immobilières en cours. Enfin, la réalisation de tous les objectifs de gestion du régime général de sécurité sociale appelle le remplacement de cet indicateur.

À noter la diminution progressive des dépenses de fonctionnement. Par rapport à 2006, elles diminuent de 5,5 % et l'objectif est d'atteindre une baisse de 10 % à l'horizon de l'année 2011.

**Dans l'ensemble, la performance ne progresse pas et les objectifs fixés ne dépassent pas la simple reconduction de ce qui a été réalisé.** Une telle démarche ne paraît pas convenir au but de meilleure gestion que devrait poursuivre l'administration.

### II.– LES ADMINISTRATIONS SANITAIRE ET SOCIALE SONT ENGAGÉES DANS UN VASTE MOUVEMENT DE RÉORGANISATION ET DE MODERNISATION

L'administration sanitaire et sociale est s'engagée dans un mouvement de modernisation. Elle devrait se poursuivre avec la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP), qui devrait avoir un effet de levier important.

**La RGPP conduit également à la dissociation des administrations sanitaire et sociale, de qui pourrait remettre en cause l'existence du présent programme dans son périmètre actuel.**

## A.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA REVUE GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES VA BOULEVERSER L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION SANITAIRE ET SOCIALE

À l'horizon de l'année 2010, la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP) va modifier en profondeur l'organisation des services consacrés à l'action sanitaire et sociale, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

### 1.– L'administration centrale de l'administration sociale se réorganise autour de quelques grandes directions

Au niveau central, deux évolutions importantes aboutiront au cours de l'année 2009.

D'une part, une **direction générale de la cohésion sociale** va être créée. Elle regroupera, autour de l'actuelle direction générale de l'action sociale, plusieurs structures intervenant dans ce champ.

D'autre part, un regroupement de plusieurs directions du ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et du ministère de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative sera mené à bien. Une **direction support unique** regroupera neuf structures, dont la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) et la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG). La délégation à l'information et à la communication (DICOM) ainsi que la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) prendront également part à ce regroupement. Ce nouvel ensemble regroupera 950 personnes, soit 15 % des effectifs des ministères concernés. Environ 17 structures sur 59 – divisions, départements, bureaux ou missions – pourraient disparaître ainsi que 5 emplois fonctionnels sur 16.

L'objectif poursuivi vise à organiser les ministères sociaux – Travail et Santé – sur la base de quatre pôles homogènes :

- un pôle « santé » autour de la direction générale de la santé et de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins.
- un pôle « protection sociale » autour de la direction de la sécurité sociale.
- un pôle « travail » autour de la direction générale du travail et de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques.
- un pôle « cohésion sociale » autour de la future direction générale de la cohésion sociale.



Le rapprochement des directions support du ministère de la jeunesse et des sports et du ministère chargé des affaires sociales est à mettre en relation avec les regroupements de leurs administrations au niveau déconcentré. Il permettra d'accompagner ces restructurations, en assurant notamment un meilleur suivi des carrières des agents.

2.– Le niveau déconcentré voit la dissociation entre administration sanitaire et administration sociale

Au niveau déconcentré, la disparition, prévue pour 2009, des directions régionales et départementales sanitaires et sociales (DRASS et DDASS) consacre la dissociation entre administrations sanitaire et sociale. **Cette évolution qui conduit à la dissociation des administrations sanitaire et sociale pourrait être à l'origine de la remise en cause du programme *Gestion et conduite des politiques sanitaire et sociale*.**

*a) Le niveau régional voit la dissociation des administrations sanitaire et sociale*

Le niveau régional verra, en 2009, l'éclatement des DRASS entre agences régionales de santé (ARS) et directions régionales de la cohésion sociale et de la jeunesse (DRCSJ). La création des ARS est prévue par le projet de loi « Hôpitaux, patients, santé, territoire ». Ces agences auront la charge de l'ensemble de l'administration sanitaire et prendront, à ce titre, la suite de certaines missions des actuelles DRASS. Les DRCSJ sont, quant à elles, issues de la fusion de la partie restante des DRASS avec les directions régionales de la jeunesse et de sports.

Les ARS devraient concentrer les deux tiers des effectifs actuels des DRASS. Constituées sous la forme de groupement d'intérêt public réunissant l'État et l'assurance maladie, elles seraient financées sous la forme d'une subvention pour charge de service public.

L'administration sanitaire est, au niveau régional, renforcée et plus fortement régionalisée. Son articulation avec les services de l'État dans le département, et notamment le préfet, devra faire l'objet d'une attention particulière pour assurer la bonne mise en œuvre des politiques sanitaires.

*b) Le niveau départemental pourrait ne plus comporter d'administration sociale distincte*

Au niveau départemental, les actuelles DDASS seront regroupées, avec les directions départementales de la jeunesse et des sports et les délégations aux droits des femmes et à l'égalité, dans des directions départementales de la cohésion sociale.

Si un tel regroupement ne se justifiait pas, elles intégreraient la direction départementale de protection de la population. Une telle option entérinerait la création de directions très interministérielles, regroupant les administrations du Travail, de la Ville et de l'Agriculture pour les agents en charge de la sécurité sanitaire des aliments.

L'administration sociale de l'État se rapproche donc, au niveau déconcentré, de celle de la jeunesse et des sports. Cette perte d'identité se justifie par le développement des compétences des conseils généraux en cette matière, qui deviennent les principaux exécutants des politiques sociales.

## B.- LES EFFORTS DE MODERNISATION DE LA GESTION DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS

### 1.- La recherche de gains de productivité est devenue une préoccupation des services déconcentrés

Suite à la publication d'un rapport d'audit de modernisation de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) relatif à la gestion des moyens des services déconcentrés des ministères sociaux, un plan d'orientation a été adopté début 2006. Celui-ci est organisé autour de trois axes principaux :

– la mutualisation, en premier lieu, doit permettre des économies d'échelles. Dès 2005, avait été mise en œuvre une mutualisation régionale de la paie. Le regroupement de services dans les mêmes locaux est expérimenté. C'est le cas de la DRASS et de la DDASS de Champagne-Ardennes ;

– le développement d'une politique des achats constitue le second axe de cette modernisation. Après la mise en place d'un réseau national d'acheteurs en 2007, leur professionnalisation a été engagée en 2008. Les ministères sociaux participent également aux marchés ministériels mutualisés ;

– la mise en place d'un contrôle interne est enfin la dernière priorité. La mise en place d'un réseau de référents en 2007 puis le développement du *reporting* en 2008 ont précédé la mise en place de plans d'action suite aux premiers diagnostics réalisés.

L'économie réalisée entre 2006 et 2008 du fait de ces mesures s'élève à 3,9 millions d'euros, soit un taux d'atteinte des objectifs de près de 90 %. L'objectif pour 2009 a été fixé à 4,08 millions d'euros d'économies.

Par ailleurs, des initiatives interministérielles tendent également à accroître les gains de productivité. Ainsi, en 2008, des achats groupés de carburants et de papier éco-responsables ont été menés. Au niveau déconcentré, les préfets ont le pouvoir de grouper les achats des services de l'État.

Selon le directeur de l'administration, du personnel et du budget (DAGPB) du ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, auditionné par votre Rapporteur spécial, l'ensemble de ces initiatives devrait permettre une diminution de 10 % des frais de fonctionnement au niveau déconcentré en 2009.

## 2.– La politique de gestion de ressources humaines accompagne les modernisations en cours

Le développement de la formation continue apparaît crucial pour permettre l'adaptation des compétences des agents aux nouvelles exigences liées à la réorganisation de l'administration.

La direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) est dotée d'un bureau de formation dont le rôle est d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer le plan de formation ministériel et le plan de formation de l'administration centrale, ainsi que d'animer le réseau des responsables des cellules régionales de formation continue (CEREFOC). Ce bureau est chargé de la tutelle administrative et pédagogique de l'école des hautes études en santé publique (EHESP), responsable de la formation initiale et, pour partie, de la formation continue.

Le bureau de formation définit des plans annuels de formation, dont le contenu est partiellement alimenté par les comptes rendus d'entretien d'évaluation des agents. Le plan de formation des secteurs « santé » et « solidarité » se compose de trois parties distinctes :

- des formations récurrentes qui peuvent concerner les préparations aux concours ou l'adaptation aux outils de bureautique ;

- des formations spécifiques, mises en œuvre à la demande d'une direction particulière, comme la formation au management pour les cadres de la direction générale de la santé ;

- des « actions d'initiative nationale », mises en œuvre dans les services déconcentrés, qui permettent la bonne mise en œuvre des politiques publiques.

Pour 2009, les crédits consacrés à la formation continue devraient s'élever à 11,7 millions d'euros, répartis de la manière suivante :

- 6 millions pour l'EHESP ;
- 3,2 millions pour les actions menées par les services déconcentrés ;
- 2 millions d'euros pour les actions menées au niveau central ;
- le solde concernant la formation des informaticiens.

**La formation continue des agents étant un élément crucial pour la réussite du mouvement de modernisation amorcé, votre Rapporteur spécial encourage la poursuite et le développement de ces actions.** La loi du 2 février 2007 portant modernisation de la fonction publique a, en outre, ouvert de nouvelles perspectives à la politique de formation, en instaurant de nouveaux droits pour les fonctionnaires, tels le droit individuel à la formation et la validation des acquis de l'expérience. Ce nouveau dispositif sera déployé complètement en 2009.

3.— La gestion de l'immobilier est tributaire des réorganisations administratives

La recomposition des réseaux devrait entraîner des recompositions immobilières pilotées par les préfets. Elles devraient être facilitées par le fait que seul 23 % de la surface utile nette (SUN) affectée aux services extérieurs est propriété de l'État, le solde étant loué ou mis à disposition par les conseils généraux. Du fait de ces incertitudes sur les futures localisations des services, aucun financement n'a été arrêté pour les années 2010 et 2011. Un programme de cession d'actifs immobiliers est toutefois prévu, qui couvre les années 2008 et 2009 et dont le montant brut devrait atteindre à 10 millions d'euros. Son but est la cession des biens qui ne participent pas directement à la mission des ministères sociaux.

Au niveau central, selon l'objectif fixé par le schéma prévisionnel de stratégie immobilière 2008-2013, l'administration s'organise autour du pôle Montparnasse-Atlantique – dans le XV<sup>ème</sup> arrondissement de Paris –, dont les coûts de location se sont établis à 17,7 millions d'euros en 2008, et du pôle Ségur-Fontenoy – dans le VII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris –, dont la rénovation s'est révélée plus longue et coûteuse que prévu. Les sites Suffren et Mirabeau, de surface inférieure, abritent les services de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

### **L'opération de rénovation du site Ségur-Fontenoy**

L'opération de rénovation du site Ségur-Fontenoy a été étudiée par la Cour des comptes dans son rapport annuel publié en février 2008 ainsi que par la mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État, présidée par nos collègues Georges Tron et David Habib

Cette opération de rénovation a été envisagée à partir de 1993 quand, dans le contexte des réorganisations qui ont suivi l'affaire du sang contaminé, la ministre chargée de la santé a souhaité rapprocher la direction générale de la santé des cabinets, de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins et de la direction de la sécurité sociale. Le schéma directeur de restructuration du site a été adopté, dans un second temps, en 1998.

L'exécution s'est révélée longue et coûteuse. Elle devrait s'achever en 2011, alors que la date initiale de fin des travaux avait été fixée à 2005. Le coût s'établirait à 175 millions d'euros, soit un surcoût de l'ordre de 42 % en euros constants par rapport aux prévisions initiales. Plusieurs dysfonctionnements ont été mis en lumière, qui expliquent ces lacunes :

– alors que l'estimation budgétaire figurant dans le schéma directeur architectural et technique (SDAT) adopté en 1998 n'était pas suffisamment précise, il a fallu attendre l'année 2005 pour disposer d'une enveloppe budgétaire réaliste ;

– la décision de lancement ni *a fortiori* le pilotage de l'opération n'ont été formellement avalisés par l'autorité politique ;

– l'absence de structure de pilotage a eu un impact sur l'évaluation des besoins. Après la dissolution du comité immobilier, en 2000, qui avait lancé l'opération, il a fallu attendre 2005 pour voir apparaître un bureau des opérations d'investissement chargé du pilotage. En conséquence, comme le fait remarquer la Cour, en l'absence d'un pilotage unique et d'un engagement financier unique, le projet a été mené opération par opération, en fonction de la disponibilité des crédits. Or leur montant a souvent été inférieur aux besoins, ce qui a entraîné des arrêts de chantiers.

À fin 2007, 75 % des paiements restaient à effectuer, soit un montant d'environ 122 millions d'euros. De nouveaux retards et surcoûts sont encore possibles. Toutefois, la conjugaison de la hausse du marché de l'immobilier et des travaux de rénovation accroît la valeur du bien. Selon une étude faite à la demande de France Domaines, le site devrait valoir entre 550 et 600 millions d'euros en 2012, contre une estimation de 150 millions d'euros en 2002.

Cette opération est financée par le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* depuis le 1er janvier 2007, et non plus par les crédits d'investissement du présent programme.

### III.— LES EFFORTS DE MODERNISATION COMMENCENT À PORTER LEURS FRUITS DANS LE BUDGET POUR 2009

Il est proposé d'augmenter les autorisations d'engagement de 3 % en 2009, à 1 097 millions d'euros, dont 80 % sont destinés aux services déconcentrés. **La hausse de 4,2 %, soit 33 millions d'euros, des dépenses de personnel explique cette évolution, alors que les dépenses de fonctionnement sont en léger retrait.**

#### A.— LES DÉPENSES DE PERSONNEL POURSUIVENT LEUR CROISSANCE EN RAISON DE LA HAUSSE DES « COTISATIONS VIEILLESSE »

1.— Le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux est maintenu

Le plafond d'emploi du programme atteignait, en 2008, 14 337 ETPT, ramené à 14 311 après transfert de 25 emplois de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) vers le programme *Coordination du travail gouvernemental*<sup>(1)</sup> et d'un emploi au profit du contrôleur général des lieux de privation des libertés.

Il est proposé de le fixer, en 2009, à 14 064 ETPT, 8,7 % correspondant à des agents contractuels. Cette baisse de 247 ETPT a trois origines :

– le non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite, qui entraîne une diminution de 176 ETPT, décomposée en 89,5 ETPT au titre des départs prévus en 2009 et 86,5 ETPT d'extension en année pleine des départs de 2008 ;

– la prise en compte à hauteur de 57 ETPT des résultats de l'exécution 2008 ;

– les transferts et changements de périmètre, qui se traduisent par une diminution de 14 ETPT.

5,6 millions d'euros seront économisés en 2009 en raison du non-remplacement de la moitié des départs à la retraite. La moitié est redistribuée aux fonctionnaires par le biais de revalorisations indemnitaires.

Ces transferts et l'impact en ETPT du non remplacement d'un départ sur deux déterminent l'évolution du plafond en 2010 et 2011. Le flux des départs en retraite s'établit à 397 en 2010 et 445,3 en 2011. L'impact des non remplacements, en tenant compte des extensions en année pleine des non remplacements de l'année précédente sur l'année en cours, se traduit par une diminution de 189 ETPT en 2010 et de 211 ETPT en 2011.

---

(1) Au sein de la mission Direction de l'action du Gouvernement

La répartition de ces emplois par actions et par catégories d'emploi est retracée par les deux tableaux suivants.

**RÉPARTITION DES EMPLOIS DU PROGRAMME 124 SELON LES ACTIONS <sup>(1)</sup>  
ET PAR CATÉGORIE D'EMPLOIS (pour 2009)**

	À emplois fonctionnels	À techniques	À administratifs	Catégorie B	Catégorie C	Total
<b>Conception et gestion des politiques sanitaires et sociales</b>	<b>278</b>	<b>1 319</b>	<b>3 148</b>	<b>4 052</b>	<b>5 266</b>	<b>14 064</b>
État-major de l'administration sanitaire et sociale	3	11	262	78	129	484
Statistiques, études et recherche	7	4	146	89	97	343
Gestion des politiques sociales	95	248	984	1 246	1 888	4 461
Politique en faveur de l'inclusion sociale	35	80	312	423	814	1 665
Accueil des étrangers et intégration	5	24	63	87	73	251
Actions en faveur des familles vulnérables : Défenseur des enfants	2	0	14	2	3	21
Actions en faveur des familles vulnérables : autres dépenses	7	19	73	92	63	255
Handicap et dépendance	45	125	512	641	932	2 254
Expérimentation en matière de lutte contre la pauvreté	1	0	9	2	4	15
Gestion des politiques sanitaires	106	1 038	921	1 764	1 552	5 382
Prévention et sécurité sanitaires	64	859	420	1 071	972	3 386
Veille et sécurité sanitaires	0	0	0	0	0	0
Offre de soins et qualité du système de soins	41	178	478	678	558	1 993
Pilotage de la sécurité sociale	18	6	237	146	297	704
Soutien de l'administration sanitaire et sociale	49	11	599	728	1 303	2 691

(1) Les actions et sous-actions correspondent aux programmes de politique du secteur santé-solidarité.

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

**PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉ PAR L'ÉTAT**

*(en équivalents temps plein)*

Ministère	Programme 124 en 2008	Programme 124 en 2009
<b>Catégorie</b>		
Catégorie A	4 836	4 745
Catégorie B	4 037	4 053
Catégorie C	5 464	5 266
<b>Chaque catégorie</b>		
<b>Catégorie A :</b>		
Emplois fonctionnels	287	278
À techniques	1 427	
À administratifs	3 122	3 149
<b>Catégorie B :</b>		
<b>Total</b>	<b>14 337</b>	<b>14 064</b>

L'autorisation budgétaire a été répartie selon les catégories d'emplois tous statuts confondus.

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Parallèlement, les effectifs des agences de sécurité sanitaire augmentent de 1 %, comme le montre le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES AGENCES DE SÉCURITÉ SANITAIRE**

Agences de sécurité sanitaire	Emplois rémunérés par l'opérateur exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT)		Évolution 2007 / 2008
	2007	2008	2008
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé	984,6	987,6	+ 3
Agence française de sécurité sanitaire des aliments	994	994	-
Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail	102	95	- 7,0
Établissement français des greffes/Agence de la Bio-Médecine	229	241	+ 12
Institut national de veille sanitaire	376	376	-
Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires	17	35	+ 18
<b>TOTAL</b>	<b>2702,6</b>	<b>2728,6</b>	<b>+ 26</b>

Source : ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

En 2008, 1121 agents ont été mis à disposition, principalement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et des départements pour la gestion du RMI. Le coût de ces agents est supporté par l'État. C'est pourquoi des négociations sont menées pour que leur traitement ne soit plus pris en charge par le ministère ou qu'ils soient réintégrés dans la fonction publique d'État. Cette préoccupation justifiée doit toutefois se concilier avec la nécessité d'assurer la continuité du service public, notamment au sein des MDPH. En sens inverse, 590 agents ont été mis à disposition des directions relevant du programme, provenant principalement des hôpitaux et de la sécurité sociale.

**2.— La hausse des cotisations ne permet pas de ralentir le rythme de croissance des dépenses de personnel**

En dépit de l'effort réalisé sur la diminution du nombre d'ETPT, les dépenses de personnel continuent à croître, de 33 millions d'euros en 2009, ce qui les porte à 819 millions d'euros.

Plus de 90 % de leur hausse est due à celle des cotisations « employeurs » versées par le ministère, notamment les contributions au compte d'affectation spécial (CAS) *Pensions*. En 2009 en effet, le taux de « cotisation retraite », qui est calculé de façon à assurer l'équilibre du CAS, passe de 55,7 % à 60,4 %, ce qui explique la quasi-totalité de la hausse de la dépense de personnel. Les contributions au CAS atteignent en effet 208 millions d'euros, en hausse de 29 millions d'euros, comme le montre le tableau suivant.



## CONTRIBUTIONS ET COTISATIONS EMPLOYEURS

(en euros)

	Réalisation 2007	Prévision 2008	Prévision 2009
Contribution employeur au CAS pensions	170 990 000	179 294 963	208 194 085
<i>dont civils (y.c. ATI)</i>	171 990 000	179 294 963	208 194 085
<i>dont militaires</i>			
<i>dont ouvriers d'État (FSPOEIE)</i>			
Contribution employeur au FNAL	1 125 924	759 538	1 900 000

Source : projet annuel de performances

**Votre Rapporteur spécial remarque que, au regard de cette évolution, la réduction des effectifs trouve une importance d'autant plus grande dans l'effort de maîtrise de la dépense.** Cette politique permet de limiter, à court terme, les charges liées aux traitements des agents mais elle implique également, à long terme, une charge de pensions moins élevée.

Par ailleurs, une hausse de 6,5 millions d'euros des dépenses de personnel est due au glissement vieillesse technicité (GVT) et la hausse de 0,63 % du point fonction publique en 2009 implique une dépense supplémentaire.

Il convient enfin de noter la dépense de 2,8 millions d'euros, liée aux revalorisations indemnitaires consécutives aux économies réalisées sur le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

### B.- LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT BIEN MAÎTRISÉES

Les dépenses de fonctionnement diminuent de 2 millions d'euros en 2009, à 262,8 millions d'euros d'autorisation d'engagement sur l'ensemble du programme. Ce montant comprend, en outre, un engagement exceptionnel de 21 millions d'euros, destiné à permettre la signature des baux nécessaires au service. Les années 2010 et 2011 devraient voir diminuer ces autorisations d'engagement de l'ordre d'une dizaine de millions. Le niveau des autorisations d'engagement des dépenses de fonctionnement en 2009 est donc légèrement surévalué. On voit d'ailleurs que la baisse des crédits de paiement de cette nature est plus importante, à 8 millions d'euros.

Cet effort est réalisé sur une diminution de 7 millions des frais de fonctionnement courant, représentant une baisse de 18 % en administration centrale et de 8 % dans les services déconcentrés.

**Votre Rapporteur spécial salue cette maîtrise des dépenses de fonctionnement, qui constitue les premiers fruits des efforts de modernisation engagés.**

### C.– LE PROGRAMME NE SUBVENTIONNE PLUS AUCUN OPÉRATEUR

Le programme ne prévoit plus de subventions pour charge de service public à des opérateurs car ceux-ci ont disparu de son périmètre.

Le groupement d'intérêt public ESTHER – Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière en réseau – est désormais porté par le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*. Le présent programme continue toutefois de prévoir un financement pour le GIP, à hauteur de 4 millions d'euros, à parité avec le ministère des Affaires étrangères. Le GIP devrait continuer sa montée en charge en 2009, avec la création de nouveaux ETP, ce qui porterait le total à 28. Le GIP couvre aujourd'hui 176 sites, contre 96 au début de 2006.

L'école des hautes études en santé publique (EHESP), qui remplace l'école nationale de la santé publique (ENSP), relève désormais du programme *Prévention et sécurité sanitaire* de la mission *Santé*.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition, lors de la commission élargie, de Mme Valérie Létard, secrétaire d'État chargée de la solidarité, de Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille, et de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, sur les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances et sur les articles 74, 75 et 76, rattachés (voir compte rendu analytique de la réunion du 3 novembre 2008 <sup>(1)</sup>), la commission des Finances **adopte** les crédits de la mission, conformément à l'avis favorable de votre Rapporteur spécial.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions\\_elargies/cr/C007.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C007.asp)



#### *Article 74*

### **Renforcement de la convergence tarifaire et de la rationalisation des coûts dans les établissements médico-sociaux financés par l'État**

#### *Texte du projet de loi :*

Il est ajouté dans le deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles une dernière phrase ainsi rédigée :

« À cet effet, un arrêté interministériel fixe, annuellement, les tarifs plafonds ou les règles de calcul desdits tarifs plafonds pour les différentes catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux mentionnés au premier alinéa, ainsi que les règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds. »

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Cet article a pour objectif de permettre la convergence tarifaire entre les établissements financés sur le budget de l'État : les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS). En effet, ces établissements sont aujourd'hui financés à partir de leurs charges et non en fonction des ressources. Il en résulte des disparités dans les facteurs de coûts qui ne sont pas acceptables.

Des outils de régulation doivent permettre d'assurer une meilleure allocation budgétaire, dans un cadre d'amélioration de la gestion des établissements. Au-delà de la voie contractuelle - contrat passé entre l'établissement et l'État pour définir les objectifs et les moyens de la structure -, il est proposé d'instaurer des tarifs plafonds, permettant d'assurer la convergence des tarifs appliqués.

Ce dispositif permettra également une harmonisation des tarifications avec le secteur des établissements médico-sociaux pour personnes handicapées et personnes âgées financés par l'assurance maladie, qui ont fait l'objet d'une mesure similaire en 2008, à l'occasion de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

En ce qui concerne les ESAT, la mesure a vocation à s'appliquer dès 2009. Pour les CHRS, elle pourra être engagée en 2010.

L'économie sur le budget de l'État générée par cette mesure s'élève à 4 millions d'euros.

#### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article modifie à la marge les règles de financement des établissements médico-sociaux financés par l'État, en instaurant des tarifs plafonds limitant les tarifications qui leur sont appliquées. Les établissements ou services concernés sont ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles :

- les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ;
- les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) ;
- les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ;

– à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les services mettant en œuvre les mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire.

Il est prévu que la réforme s'applique dès 2009 aux ESAT et à partir de 2010 aux CHRS, un délai supplémentaire étant accordé à cette catégorie d'établissements pour permettre de terminer l'étude de faisabilité en cours.

Si la modification législative proposée prévoit la possibilité de prendre un arrêté fixant des règles plafond, le ministre pourrait décider, compte tenu du contexte financier du secteur, de ne pas avoir recours à ce nouvel instrument. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et les services tutélaires ne seraient ainsi pas concernés, dans l'immédiat, par cette évolution des règles de financement. Du fait de l'instauration d'une nouvelle modalité de financement, par dotation globale, les services tutélaires pourraient même ne jamais se voir appliquer les dispositions prévues dans le présent article.

## **I.- LE DISPOSITIF ACTUEL NE GÉNÈRE PAS SUFFISAMMENT D'INCITATIONS À MAÎTRISER LES COÛTS**

### **A.- LE MODE DE FIXATION DES TARIFS DES ÉTABLISSEMENTS MÉDICO-SOCIAUX FINANCÉS PAR L'ÉTAT**

Le mode de fixation des dotations aux établissements médico-sociaux mentionnés ci-dessus suit plusieurs règles prévues aux articles L. 314-4 et R. 314-14 du code de l'action sociale et des familles.

Dans un premier temps, le ministre chargé de l'action sociale répartit en dotations régionales les crédits votés en loi de finances. Pour cela, il prend en compte plusieurs critères de répartition, notamment les coûts moyens des établissements et services. **La dotation sera donc d'autant plus importante que les coûts sont élevés, ce qui ne constitue pas une incitation à les réduire.**

Dans un second temps, le préfet de région répartit l'enveloppe, ainsi allouée, en dotations départementales.

Dans un troisième temps, les budgets des établissements sont fixés selon la procédure prévue aux articles R. 314-14 et suivants du code de l'action sociale et des familles. L'établissement fait une proposition de budget au préfet. Celui-ci peut modifier les dépenses qui ne sont pas compatibles avec la dotation départementale limitative ou dont le montant est hors de proportion en comparaison des dépenses d'autres établissements semblables. En approuvant le budget, le préfet arrête la tarification des prestations offertes par ces établissements. Aux termes de l'article R. 314-8 du code de l'action sociale et des familles, la tarification peut prendre forme de dotation globale de fonctionnement, de prix de journée, de forfait journalier, de forfait global annuel, de tarif forfaitaire pour une mesure ordonnée par l'autorité judiciaire ou de tarif horaire.

**Le dispositif actuel a le défaut de prévoir une détermination de la dotation en fonction de l'évaluation de la dépense future faite par l'établissement lui-même.** C'est en effet sur cette base que le préfet détermine la tarification qui fondera le niveau de dotation accordée.

## B.— UN ENCADREMENT DES COÛTS DES ÉTABLISSEMENTS ENCORE INCOMPLET

Outre la possibilité ouverte au préfet de modifier les dépenses dont le montant est manifestement trop élevé, **le dispositif actuel prévoit toutefois plusieurs dispositions visant à limiter l'inflation des coûts** des établissements médico-sociaux concernés par le présent article.

L'article R. 314-28 prévoit l'existence de **tableaux de bord** permettant de comparer les coûts entre établissements. Si les coûts d'un établissement s'écartent de la valeur moyenne ou médiane d'un indicateur national au-delà d'un certain pourcentage, le préfet peut demander leur réduction.

Par ailleurs, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) sont passés entre l'État et ces établissements. Le non-respect de ses stipulations peut constituer un motif de modification du budget par le préfet. **Toutefois, en ce qui concerne les ESAT, sur les 114 811 places existant dans les 1 483 établissements, seules 11 000 places font l'objet de tels contrats.** Il convient cependant d'ajouter à ce nombre les places faisant l'objet de CPOM regroupant des établissements financés à la fois par l'État et par l'assurance maladie.

Rappelons enfin que les dotations ouvertes aux établissements sont contraintes par les dotations départementales limitatives, dont le montant découle du vote de la loi de finances.

## II.— LE DISPOSITIF PROPOSÉ DEVRAIT INCITER AU REGROUPEMENT DES STRUCTURES

### A.— LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET SA MISE EN ŒUVRE

1.— Le dispositif proposé permet d'imposer un plafond national aux tarifications des établissements

**Le présent article propose d'imposer des plafonds aux tarifications arrêtées par le préfet, dans chaque département.** Un arrêté interministériel devra prévoir une limite à la tarification imposée à ces établissements. De ce fait, la dépense reste évaluée par l'établissement lui-même mais un barème national déterminant le niveau maximum de tarification pour chaque prestation lui impose un plafond. Par conséquent, ce nouveau système tend à limiter les évaluations excessives des dépenses. Il constitue en outre une forte incitation à maîtriser les coûts pour qu'ils restent en deçà du seuil fixé par arrêté.

À défaut de fixation d'un plafond, le présent article prévoit que le ministre déterminera les règles permettant de le calculer.

Le nouveau dispositif ne modifie donc que marginalement le mode de fixation des budgets des établissements concernés.

## 2.– La mise en œuvre du dispositif proposé se fera progressivement

Le dispositif serait mis en œuvre à partir de 2009 pour les ESAT. Dans un premier temps, au moment de l'actualisation des budgets en 2009, les ESAT présentant des coûts particulièrement élevés feront l'objet d'une reconduction inférieure au taux moyen national. De telles décisions sont déjà possibles dans le dispositif actuel.

C'est donc dans un second temps que le dispositif proposé sera effectif. En cas de dépassement du tarif plafond, un délai de convergence sera fixé pour rapprocher le tarif de l'établissement de la limite autorisée. La convergence se ferait par le biais d'un CPOM. Le délai de convergence serait fixé à trois ans. Un arrêté interministériel prévoira ces règles.

En ce qui concerne les CHRS, une étude de faisabilité est en cours. Si elle est positive, ils seront également concernés par la réforme en 2009. Sinon, un délai d'un an leur sera accordé pour leur permettre de s'y préparer.

## B.– ÉVALUATION DU DISPOSITIF PROPOSÉ

### 1.– L'objectif poursuivi par le dispositif

L'objectif poursuivi est double.

D'une part, le dispositif proposé permet une diminution du coût de financement de ces établissements par l'État. Cette économie réalisée directement sur leur budget est évaluée à 4 millions d'euros et est due à l'actualisation des budgets en 2009, pour 0,5 million d'euros, et à l'écrêtage des pics tarifaires après 2009, pour 3,5 millions d'euros. **Cette baisse des dotations permet notamment d'inciter les établissements dont les coûts sont historiquement élevés et qui n'ont pas fait les efforts de gestion nécessaires à agir en ce sens.**

D'autre part, **l'instauration de tarifs plafonds devrait permettre d'accélérer les mouvements de regroupement des établissements.** Du fait de la mutualisation des moyens, le coût moyen supporté par les grands établissements est en effet, en principe, inférieur à celui des petits établissements – « effet d'échelle ». L'économie générée par ces regroupements est évaluée à 6 millions d'euros.

Au total, environ 10 millions d'euros d'économies sont attendus des regroupements et de l'écrêtage des tarifs les plus élevés, soit 0,74 % des crédits prévus pour les ESAT en 2009 dans le programme *Handicap et dépendance*. Cette évaluation a été faite sur la base d'un tarif plafond de 11 710 euros, avec la prise



en compte du surcoût supporté outre-mer par les établissements. L'économie pourrait être moindre si une adaptation du tarif aux différentes conditions des établissements est prévue.

Par ailleurs, la mise en œuvre du dispositif des tarifs plafonds pour les établissements financés par l'assurance maladie ne permet pas, pour l'heure, de tirer des enseignements. L'arrêté pris en application de l'article 69 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a été pris le 16 juillet dernier. Le manque de recul sur cette réforme empêche donc de l'évaluer.

## 2.– Les conditions de réussite du dispositif

**L'impact du dispositif proposé dépendra du niveau auquel est fixé le tarif.** S'il est trop élevé, le dispositif n'aura qu'un impact marginal par rapport aux dispositions déjà existantes. S'il est trop bas, il pourrait avoir des conséquences négatives importantes sur de nombreux établissements. Les situations locales peuvent ne pas se prêter à des regroupements qui seraient néanmoins inéluctables en raison de la pression du tarif plafond. Plus le tarif est bas, plus de telles difficultés surgiront. Un tarif de 11 710 euros a constitué l'hypothèse des études d'impact. Ce tarif se situe au niveau du coût moyen d'une place en ESAT en 2008 mais est inférieur de 1,7 % au coût moyen anticipé pour 2009.

**Par ailleurs, des établissements peuvent avoir des coûts élevés pour des raisons exogènes.** Il convient en effet de noter que les établissements supportent des coûts fixes différents selon les régions, notamment liés aux disparités de coût de l'immobilier. D'après les informations obtenues du ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, certains éléments seront pris en compte. Ainsi, le surcoût de 20 % des établissements des départements d'outre-mer ne serait pas remis en cause. Les établissements accueillant des handicaps très spécifiques – handicaps psychiques, autistes – pourraient faire l'objet d'un traitement particulier. Toutefois, il n'a pas été mentionné d'adapter le tarif aux coûts du foncier, ce qui serait bienvenu pour les établissements situés en Île-de-France. **Une étude est en préparation, visant à évaluer ces contraintes spécifiques.**

On constate toutefois, à l'énumération de ces contraintes, que la fixation d'une norme nationale ne paraît pas être une solution adéquate, compte tenu de la variété des établissements et des situations locales. **Le développement des CPOM reste donc le meilleur outil pour améliorer la gestion des établissements. Le dispositif proposé ne saurait être conçu que comme un instrument visant à favoriser la conclusion de telles conventions, et non comme un instrument pour réduire de manière uniforme les tarifs de l'ensemble des établissements concernés.**

\*

*Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, votre commission des Finances **adopte** l'article 74 sans modification.*



## Article 75

### Mesures de réforme de l'allocation de parent isolé (API)

#### *Texte du projet de loi :*

Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1 Dans l'article L. 523-1, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« L'allocation de soutien familial est ouverte de plein droit aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé qui assument la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants remplissant l'une des conditions précédemment mentionnées.

2° Dans l'article L. 552-1, après les mots : « allocation de parent isolé », sont ajoutés les mots : « de l'allocation de soutien familial versée dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article L. 523-1 ».

3 Après l'article L. 524-7, il est ajouté un article L. 524-8 ainsi rédigé :

« Art. L. 524-8. - Tout paiement indu d'allocation ou de la prime forfaitaire mentionnée à l'article L. 524-5 peut, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, être récupéré par retenue sur le montant des allocations ou de primes forfaitaires à échoir ou par remboursement de la dette selon les modalités fixées aux premier et troisième alinéas de l'article L. 262-41 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'au 2° de l'article L. 262-22 du même code.

« La créance de l'organisme peut être réduite ou remise en cas de précarité de la situation du débiteur, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations. »

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Cet article met en œuvre plusieurs mesures de réforme de l'allocation parent isolé (API) :

1 Instauration d'une subsidiarité automatique entre l'API et l'allocation de soutien familial : les 1° et 2° font coïncider automatiquement l'ouverture du droit à l'API et l'ouverture du droit à l'ASF.

Selon les textes en vigueur, le bénéficiaire de l'API dispose d'un délai de deux mois pour faire valoir ses droits à l'ASF. L'allocataire doit donc effectuer une demande spécifique pour l'ouverture du droit à l'ASF, alors même que les bénéficiaires de l'API remplissent de fait les conditions requises pour l'ouverture de ce droit.

En vue de faciliter l'accès au droit à l'ASF des allocataires de l'API, il est proposé d'ouvrir automatiquement les droits à l'ASF aux bénéficiaires de l'API. Cette mesure ne modifie pas l'obligation faite à l'allocataire de faire valoir ses droits à créances alimentaires. En effet, il appartient toujours à l'allocataire de saisir le juge aux fins de fixation d'une pension alimentaire une fois ses droits à ASF ouverts.

2° Modification des règles de récupération de l'API : le 3° aligne les règles de récupération de l'API sur celles qui s'appliquent au revenu minimum d'insertion (RMI), afin de simplifier les règles en vigueur et d'améliorer le taux de récupération des indus. La récupération des indus d'API est actuellement régie par un dispositif complexe qui rend son application assez difficile. L'alignement des réglementations relatives aux récupérations d'indus devrait permettre également d'aligner le taux de recouvrement en API sur le taux constaté en RMI.

L'ensemble de ces mesures génère une économie sur le budget de l'État de 28,5 millions d'euros en année pleine.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour but de réformer l'Allocation de parent isolé (API) sur deux points :

- il prévoit que les bénéficiaires de l'API aient automatiquement droit à l'allocation de soutien familial (ASF) ;
- il aligne en partie les conditions de récupération des indus de l'API sur les modalités en vigueur pour le revenu minimum d'insertion (RMI).

Du fait de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) et de la future disparition de l'API, les dispositions du présent article s'appliqueront à l'API en métropole jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2009 et à l'outre-mer jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011 au plus tard. Après ces dates, ce sont les dispositions du projet de loi créant le RSA, prévoyant des mesures identiques<sup>(1)</sup>, qui s'appliqueront. **Les dispositions prévues au présent article préfigurent donc celles qui seront en vigueur pour le RSA.**

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit également une modification des règles de récupération du RSA, qui s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Son article 78 dispose que les indus de prestations familiales peuvent être récupérés sur différentes allocations, dont le RSA.

Enfin, un amendement gouvernemental au présent projet de loi de finances devrait prévoir l'application au RSA du principe de subsidiarité automatique de l'API par rapport à l'ASF.

## **I.- L'INSTAURATION D'UN LIEN AUTOMATIQUE DANS LES VERSEMENTS DE L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL ET DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ**

### **A.- LE DROIT EXISTANT**

Le droit existant prévoit deux procédures distinctes pour obtenir l'API et l'ASF alors que ces allocations s'adressent au même public. Ces deux allocations concernent en effet les familles dans lesquelles un seul des parents assume la charge des enfants. La majorité des cas concerne un parent qui a la charge de son ou ses enfants à la suite d'un divorce et qui est dans l'attente du versement d'une pension alimentaire.

Aux termes de l'article L. 524-2 du code de la sécurité sociale, l'API est accordée à toute personne assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants.

---

(1) Au troisième alinéa du futur article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles

L'ASF est versée dans les cas où l'un des parents ou les deux ne peuvent ou ne veulent assurer l'entretien de l'enfant (art. L. 523-1 du code de la sécurité sociale). Un tel cas peut se retrouver notamment en cas d'impossibilité ou de refus par un des parents d'assurer le versement d'une pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice. L'ASF concerne également les enfants qui n'ont pas été reconnus par leur père ou dont les parents sont décédés ou sont dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins. L'allocation de soutien familial s'établit à 85 euros par mois pour un enfant privé de l'aide de l'un de ses parents.

Le défaut de l'un des parents, qui entraîne l'octroi de l'ASF, rentre donc nécessairement dans le champ de l'API.

Toutefois, en dépit de ce recoupement des critères d'attribution, le bénéficiaire de l'API doit déposer une demande *ad hoc* pour bénéficier de l'ASF (art. L. 524-4 du code de la sécurité sociale). En outre, cette demande est enserrée dans un délai de deux mois.

Pour inciter les bénéficiaires de l'API à demander l'ASF, un dispositif de sanctions est prévu. Les allocataires de l'API qui ne demandent pas l'ASF peuvent être sanctionnés par une diminution de l'API d'un montant au plus égal à celui de l'ASF due au titre d'un seul enfant soit 85 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

## B.– LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'instaurer le caractère automatique de l'octroi de l'ASF aux bénéficiaires de l'API qui remplissent les critères. Le troisième alinéa du présent article met en cohérence les modalités de versement de l'ASF avec celles de l'API.

Cet article s'inscrit dans la continuité de l'instauration du principe de subsidiarité prévu par la loi de finances pour 2007. Aux termes de cette loi en effet, l'allocataire est obligé de faire valoir prioritairement ses droits à l'ASF et aux créances alimentaires pour bénéficier de l'API. La montée en charge de ce dispositif est terminée.

### 1.– Évaluation du dispositif proposé

Ce dispositif procure l'avantage, pour les allocataires, de se voir épargner une démarche administrative en ne faisant à leur caisse d'allocation familiale (CAF) qu'une seule demande pour deux allocations. Le délai de deux mois, prévu à l'article R. 524-24 du code de la sécurité sociale, sera donc supprimé.

Pour l'État, le cumul des principes de subsidiarité de l'API et d'automaticité du versement de l'ASF pour les bénéficiaires de l'API devrait conduire à des économies. L'ASF est en effet financée par la sécurité sociale alors que l'API l'est par l'État. Or, du fait de la subsidiarité, certains allocataires ne perçoivent plus l'API du fait de l'augmentation des ressources dues à la perception de l'ASF ou de pensions alimentaires. L'automaticité du versement de l'ASF aux

bénéficiaires de l'API devrait amplifier ce phénomène et donc les économies pour l'État. Ce renforcement de la subsidiarité devrait permettre une économie de 18 millions d'euros.

La sécurité sociale, en revanche, devra assumer le surcoût de la réforme, évalué à 27 millions d'euros, lié à l'instauration de l'automatisme du versement de l'ASF et à son versement anticipé de deux mois.

## 2.– L'articulation du dispositif proposé avec les dispositifs existant

Comme le rappelle l'exposé des motifs, dans le cas des personnes ne recevant pas une pension alimentaire pourtant due, il demeure l'obligation de faire valoir ses droits devant le juge. Le deuxième alinéa de l'article L. 524-4 du code de la sécurité sociale n'est en effet pas modifié, qui prévoit que le bénéficiaire de l'API doit « faire valoir ses droits aux créances d'aliments qui lui sont dues ».

En cas d'absence d'une telle démarche, ils continueront à subir une sanction équivalente au montant de l'ASF due pour un enfant – 85 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2008. L'incitation à percevoir des revenus provenant de la pension alimentaire plutôt que de la collectivité est donc maintenue.

Le cas échéant, la CAF peut, en outre, être subrogée dans les droits de l'allocataire. Elle est alors chargée d'assurer la perception de la créance alimentaire due, laquelle contribue à rembourser les montants d'ASF versés à l'allocataire.

**Au total, le dispositif proposé complète les premières évolutions engagées depuis 2007. La priorité est d'obtenir le versement de la pension alimentaire. À défaut, l'allocataire perçoit l'ASF. S'il reste éligible à l'API, il perçoit, en dernier lieu, cette allocation.**

## C.– LA PERFORMANCE RECHERCHÉE ET LE COÛT DE LA RÉFORME

Au 31 décembre 2007, 109 000 allocataires de l'API, soit 53 %, perçoivent l'ASF. L'objectif, à terme, est de faire porter cette proportion à 100 %.

La majoration de dépenses d'ASF induite par l'instauration du caractère automatique de son octroi aux bénéficiaires d'API est évaluée à 27 millions d'euros pour la sécurité sociale. Cette estimation s'appuie sur les hypothèses suivantes :

– 17 millions d'euros de dépenses supplémentaires seraient dus à l'octroi de l'ASF à 20 000 bénéficiaires supplémentaires qui n'avaient pas fait valoir leurs droits à cette allocation ;

– 10 millions d'euros seront dépensés en plus en raison de l'anticipation du versement de l'ASF, liée à la disparition du délai de deux mois.

Le coût moyen par nouvel allocataire s'établit à environ 270 euros.

## II.- L'ALIGNEMENT DE CERTAINES RÈGLES DE RÉCUPÉRATION DES INDUS D'API SUR CELLES DU RMI

### A.- LE DISPOSITIF ACTUEL

Le dispositif actuel limite les possibilités de récupération des indus

Les règles de récupération des indus de prestations familiales et, plus particulièrement, d'API sont aujourd'hui prévues à l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale.

Celui-ci dispose, qu'en cas d'absence de contestation de l'allocataire, tout paiement indu peut être récupéré par retenue sur les prestations à venir ou par remboursement intégral en une seule fois.

Le deuxième alinéa de l'article précise que **les retenues sont déterminées en fonction notamment de la composition de la famille, de ses ressources ainsi que des charges de logement**. Ainsi, après la détermination des revenus de la famille, auxquels sont soustraites les charges de logement, est déterminé un revenu net qui est pondéré par la prise en compte d'un « quotient familial ». Une fois le revenu mensuel pondéré déterminé par cette équation, un barème permet d'appliquer un taux de récupération adapté aux différentes tranches de revenus.

Au total ce dispositif pâtit d'une grande complexité et de l'inconvénient de ne pouvoir récupérer des sommes substantielles en raison notamment de la pondération du revenu. En moyenne, les montants de recouvrement d'indus s'établissent ainsi à 8 % du montant de l'allocation.

### B.- LE DISPOSITIF PROPOSÉ

**Le présent article propose d'appliquer à l'API**, ainsi qu'à la prime forfaitaire de retour à l'emploi mentionnée à l'article L. 524-5 du code de la sécurité sociale, **certaines règles de récupération des indus applicables au RMI**. Ces règles sont prévues, dans le code de l'action sociale et des familles, aux premier et troisième alinéas de l'article L. 262-41 et au deuxième alinéa de l'article L. 262-22.

Le présent article constitue un nouvel élément dans la tendance visant à aligner les règles de contrôle appliquées au RMI et à l'API. Déjà, la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux avait appliqué à l'API le même régime de sanction en cas de fraudes que celui prévalant pour le RMI.

Il prépare enfin l'intégration de l'API au sein du revenu de solidarité active dont les règles de récupération sont identiques.

1.— Un recouvrement dans la limite de 20 % du montant de l'allocation

Le nouveau dispositif prévoit une récupération des indus dans la limite de 20 % du montant de l'allocation versée. **Il n'est donc plus fait application de la formule visant à prendre en compte différents critères de famille ou autre pour calculer le montant à recouvrer. Seule une limite de 20 % de l'allocation versée limite la récupération.** La possibilité de récupérer 20 % de l'allocation, comme pour le RMI, ouvre la voie à un taux de récupération de cette proportion, contre une moyenne de 8 % actuellement.

Le dernier alinéa du présent article laisse intacte la possibilité pour les Caisses d'allocation familiale de transiger. En reprenant les mêmes termes que le quatrième alinéa de l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale, qui pose les règles applicables à l'ensemble des prestations familiales en matière de recouvrement d'indus, il prévoit que la créance due par l'allocataire peut être réduite en cas de précarité de sa situation, sauf cas de fraude avérée.

**Le dispositif proposé simplifie donc le calcul du montant d'indu à recouvrer et permet de récupérer des montants plus importants chaque mois du fait de la non prise en compte des différents critères évoqués.**

2.— Une modification de la procédure de recouvrement prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Le présent article ne modifie pas la procédure de recouvrement de l'indu. C'est l'article 78 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2009 qui prévoit une telle modification de la procédure. Pour l'accélérer, la possibilité est ouverte au directeur de la CAF de se délivrer son propre titre exécutoire pour recouvrer l'indu. Cette nouvelle procédure se rapproche de celle applicable au RMI depuis le décret n° 2006-1197 du 29 septembre 2006, qui dispose que le trésorier-payeur général peut être chargé du recouvrement.

L'article 78 du PLFSS pour 2009 prévoit, en outre, la possibilité de récupérer un indu au titre d'une prestation familiale sur le montant versé au titre d'une autre prestation familiale.

C.— PERFORMANCE

En 2007, 143 millions d'euros d'indus au titre de l'API ont été identifiés. 81 millions d'euros ont été effectivement recouverts, soit 57 % du total. En ce qui concerne le RMI, 489 millions d'euros, sur 666 millions d'euros d'indus identifiés, ont été recouverts, soit un taux de 64 %. L'objectif est d'aligner le taux de récupération des indus d'API sur celui du RMI, soit 64 %.

En année pleine, une économie maximale de 10 millions d'euros pourrait être enregistrée du fait de cette mesure.

\*

*Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, votre commission des Finances adopte l'article 75 sans modification.*



## Article 76

### Mesures en faveur de l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et réforme des modalités de revalorisation de l'AAH

#### Texte du projet de loi :

I. - Il est inséré après l'article L. 821-7-2 du code de la sécurité sociale un article L. 821-7-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 821-7-3. - Une procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé mentionnée à l'article L. 5213-2 du code du travail est engagée à l'occasion de l'instruction de toute demande d'attribution ou de renouvellement de l'allocation aux adultes handicapés. »

II. - L'article L. 5213-2 du code du travail est ainsi rédigé :

« La qualité de travailleur handicapé est reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnée à l'article L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles. Cette reconnaissance s'accompagne d'une orientation vers un établissement ou service d'aide par le travail, vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle. L'orientation vers un établissement ou service d'aide par le travail, vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle vaut reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. »

III. - Le 2° de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale est abrogé. Le 3° devient le 2°.

IV. - Il est inséré après l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale un article L. 821-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 821-3-1. - Le montant de l'allocation aux adultes handicapés est fixé par décret.

« Le coefficient annuel de revalorisation de l'allocation est au moins égal à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée.

« Ce minimum de revalorisation est réajusté si l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac, mentionnée dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année suivante, est différente de celle qui avait été initialement prévue.

« Le minimum de revalorisation mentionné au deuxième alinéa peut être assuré au moyen de plusieurs révisions du montant de l'allocation dans l'année. »

#### Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article vise à favoriser l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) tout en réformant le mécanisme de revalorisation de cette prestation. Plusieurs mesures sont mise en œuvre :

1 Systématisation, dans le cadre de la demande d'AAH, de l'évaluation des capacités professionnelles du demandeur :

Actuellement, la procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) n'est pas systématique et fait l'objet d'une démarche distincte de la demande d'allocation. Cette mesure facilitera une meilleure orientation professionnelle des personnes handicapées et constitue l'un des leviers de la mise en œuvre du Pacte national pour l'emploi des personnes handicapées et de la réforme du dispositif de cumul de l'allocation et de revenus d'activité.

2 Lier de façon systématique la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) et l'orientation vers le travail :

Cette disposition complète la précédente et lui donne une portée opérationnelle : désormais, toute RQTH sera automatiquement accompagnée d'une décision d'orientation professionnelle, vers le milieu du travail, vers une formation en centre de rééducation professionnelle (CRP) ou vers un établissement ou service d'aide par le travail (ESAT) ; de façon réciproque, et pour assurer la cohérence du dispositif, toute décision d'orientation vers le milieu du travail vaudra RQTH. Cette mesure permet de s'assurer que toute personne en capacité de travailler sera orientée professionnellement ; elle permet par ailleurs d'améliorer l'action des acteurs du placement dans l'emploi (ANPE, Cap Emploi).

3° Suppression d'une condition d'accès à l'AAH exigeant que le demandeur n'ait pas occupé d'emploi pendant l'année précédant sa demande :

Cette condition apparaît contradictoire avec l'existence d'un dispositif permettant le cumul de l'AAH avec des revenus d'activité et injuste pour les personnes qui ont occupé un emploi en les sanctionnant par rapport à celles qui n'en ont pas occupé.

4 Création d'un mécanisme d'indexation spécifique à l'AAH (revalorisation au moins égale à l'évolution prévisionnelle des prix) et autorisant la revalorisation de l'AAH de 25 % d'ici 2012.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article propose une double réforme concernant l'allocation adulte handicapé (AAH) :

- les I, II et III du présent article proposent trois modifications visant à orienter plus systématiquement les travailleurs handicapés vers l'emploi ;
- le IV du présent article modifie le mode de revalorisation de l'AAH pour permettre une augmentation de l'allocation de 25 % d'ici 2012.

Ces deux mesures traduisent des engagements pris par le Président de la République le 10 juin 2008, à l'occasion de la Conférence nationale du handicap.

## **I.- UNE ORIENTATION PLUS SYSTÉMATIQUE DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS VERS L'EMPLOI**

Les I et II du présent article proposent que l'octroi de l'AAH n'aille pas sans procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et que celle-ci implique systématiquement une orientation vers l'emploi. Au total, **l'enchaînement de ces deux mesures, qui concernent les quatre premiers alinéas de l'article, crée un lien nécessaire entre octroi de l'AAH et orientation vers l'emploi.**

Le III du présent article met en œuvre une proposition expressément avancée par le Président de la République lors de son discours du 10 juin dernier, à savoir la suppression de la condition d'inactivité d'un an nécessaire aux personnes ayant un taux d'incapacité permanente entre 50 % et 79 % pour bénéficier de l'AAH.

## A.— UN LIEN NÉCESSAIRE ENTRE L'ATTRIBUTION DE L'AAH ET L'ORIENTATION VERS L'EMPLOI

### 1.— Le lien entre l'octroi de l'AAH et la RQTH

#### a) *Dispositif actuel*

**En l'état actuel du droit, l'octroi de l'AAH et l'obtention de la RQTH font l'objet de procédures distinctes.** La RQTH n'est en effet pas un préalable au bénéfice de l'AAH. De ce fait, environ 184 000 bénéficiaires de l'AAH, soit près d'un quart du total, n'ont pas de RQTH.

La procédure d'octroi de l'AAH est prévue à l'article R. 821-2 du code de la sécurité sociale. Elle implique pour le futur bénéficiaire de présenter une demande à une maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Celle-ci transmet la requête à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui statue sur la demande.

Aux termes de l'article L. 5213-2 du code du travail, la qualité de travailleur handicapé est également octroyée par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) **mais par le biais d'une procédure séparée.** Rappelons que les CDAPH, mentionnées à l'article L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles, sont issues de la fusion, prévue par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) et des commissions départementales d'éducation spéciale (CDES).

La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) est, en pratique, une condition *sine qua non* pour trouver un emploi. Elle implique en effet des avantages pour les employeurs, notamment par l'accès à des aides financières de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH). Ces avantages permettent de réduire le coût pour l'employeur de l'embauche d'un employé handicapé, dont la productivité est, en principe, inférieure à un salarié non handicapé. La RQTH offre en outre la possibilité à son bénéficiaire d'avoir accès à certaines aides ainsi qu'à des formations et à l'aide du réseau de placement spécialisé Cap Emploi. La RQTH offre enfin l'occasion de procéder à une évaluation des capacités et des incapacités de la personne, dans l'optique de son orientation vers l'emploi.

#### b) *Dispositif proposé*

**Le dispositif proposé couple l'octroi de l'allocation et l'engagement de la procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.**

Cette mesure est la continuation d'une expérimentation menée dans cinq départements en 2008, qui consiste à systématiser l'évaluation des capacités professionnelles des demandeurs d'AAH. Des effets positifs auraient été constatés, concernant notamment l'amélioration de l'évaluation de la situation des usagers ainsi que le recours plus rapide à la RQTH.

Ce nouveau dispositif entraînera toutefois une charge de travail supplémentaire pour les MDPH et les CDAPH. Or, le présent projet de loi prévoit le maintien à un niveau inchangé de la dotation de l'État aux MDPH. Il ne prend pas en compte cette surcharge de travail, ce qui est d'autant plus préoccupant que, depuis 2005, la dotation de l'État s'est révélée insuffisante chaque année.

## 2.– Une orientation automatique vers l'emploi après l'obtention de la RQTH

L'orientation des travailleurs handicapés est l'un des quatre éléments constitutifs des politiques en faveur de l'emploi des handicapés, prévus à l'article L. 5211-1 du code du travail. Elle est assurée par la CDAPH (art. L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles), qui propose plusieurs solutions à la personne handicapée. Pour cela, elle évalue le taux d'incapacité de la personne, qui correspond à sa capacité de travail rapportée à celle d'une personne de même qualification non handicapée. Si ce taux est inférieur à un tiers ou s'il est supérieur à un tiers mais que la personne nécessite un soutien médical, social ou psychologique, la CDAPH propose une orientation vers un établissement ou service d'aide par le travail (ESAT). Dans le cas contraire, la CDAPH oriente la personne handicapée vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle lui permettant d'acquérir une qualification pour s'intégrer *in fine* au marché du travail.

**Le présent article propose de coupler cette orientation avec la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.** Celle-ci conduirait donc automatiquement à une orientation vers un emploi.

**Au final, les I et II du présent article créent un enchaînement conduisant de la perception de l'AAH à l'emploi, en passant par la RQTH.**

## B.– LE III DU PRÉSENT ARTICLE SUPPRIME LE DELAI D'UN AN SANS EMPLOI POUR LE VERSEMENT DE L'AAH

### 1.– Dispositif actuel

En l'état actuel du droit, l'article 821-2 du code de la sécurité sociale prévoit que l'AAH puisse être versée, par dérogation aux conditions générales de l'article L. 821-1, à certaines personnes cumulant les trois conditions suivantes :

- un taux d'incapacité permanente compris entre 50 % et 79 %.
- pas d'emploi depuis plus d'un an. Cette condition a été ajoutée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005.
- la reconnaissance par la CDAPH d'une restriction substantielle et durable à l'emploi.

Au 31 décembre 2007, 255 00 personnes bénéficient de l'AAH à ce titre.

## 2.– Dispositif proposé

Le III du présent article propose la suppression de la condition d'absence d'emploi pendant un an. Cette mesure a pour but d'ouvrir l'accès à l'AAH aux personnes handicapées qui, répondant à la première et à la troisième condition, ont toutefois occupé un emploi pendant l'année, ce qui les empêche de percevoir l'allocation. Le fait d'occuper un emploi n'est donc plus pénalisant, dans la mesure où cela ne constitue plus un obstacle pour bénéficier de l'AAH.

Cette mesure tend donc à inciter ces personnes bénéficiaires de l'AAH à occuper un emploi en leur permettant de percevoir à nouveau l'allocation sans attendre un an après la perte de l'emploi.

En assouplissant les conditions d'accès au dispositif, elle comporte un coût pour les finances publiques. Celui-ci est évalué à 17 millions d'euros, qui correspond à l'entrée de 5 000 nouvelles personnes dans le dispositif, soit une hausse de 5 % du stock. Cette évaluation correspond à une allocation mensuelle de l'ordre de 283 euros par personne.

## C.– PERFORMANCE

Aujourd'hui, 184 000 personnes disposent d'une AAH sans RQTH. L'objectif est de réduire significativement leur nombre.

L'objectif d'accès à l'emploi en milieu ordinaire des allocataires de l'AAH est fixé à 20 000 personnes en 2009. Par ailleurs, selon la prévision du ministère, 1 000 pourraient retrouver une activité rémunérée au-delà de 1,2 SMIC et devraient ainsi sortir de l'AAH. Ces objectifs pourraient pâtir de la dégradation du marché de l'emploi en 2009. Ils ne sauraient être atteints sans un effort important des MDPH et des acteurs de placement en emploi, notamment le service public de l'emploi, déjà mis à contribution pour l'orientation des bénéficiaires du RSA, et Cap Emploi.

En ce qui concerne les orientations en établissements, aucune prévision n'a été fournie par le ministère. Les quelques 115 000 places en ESAT connaissent aujourd'hui des taux de remplissage très élevés. Il n'est pas certain que le programme de construction de 10 000 places sur cinq ans puisse suffire à accueillir les bénéficiaires de l'AAH orientés vers les établissements. Rappelons qu'environ 800 000 personnes bénéficient de l'allocation.

## **II.– LES MODALITÉS DE REVALORISATION DE L'AAH PERMETTANT SON AUGMENTATION DE 25 % ENTRE 2007 ET 2012**

### A.– LE DISPOSITIF ACTUEL

En l'état actuel du droit, le montant de l'AAH est identique à celui de l'allocation de solidarité des personnes âgées (article D. 821-3 du code de la sécurité sociale), qui a remplacé le minimum vieillesse ainsi que d'autres

allocations semblables en 2006. Son montant est fixé par décret. Sa revalorisation n'est donc pas systématique et le revenu réel provenant de l'allocation peut diminuer chaque année si elle n'est pas revalorisée à hauteur de l'évolution du niveau général des prix.

Par ailleurs, le dispositif actuel implique que toute revalorisation de l'AAH s'accompagne d'une augmentation identique de l'ASPA. L'évolution du montant des deux allocations est donc couplée.

#### B.– LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé prévoit une revalorisation annuelle qui soit au moins égale à l'inflation ainsi qu'un réajustement en cours d'année si celle-ci ne correspond pas à la prévision initialement faite. L'indexation peut être réalisée en une fois ou en plusieurs fois successivement au cours de l'année.

Le présent article assure une revalorisation minimum permettant d'éviter une perte de pouvoir d'achat. Il ouvre également la possibilité d'une revalorisation de plus grande ampleur, à la discrétion du Gouvernement.

Le dernier alinéa ouvre la possibilité de réaliser l'augmentation progressivement sur l'année, ce qui en réduit le coût pour les finances publiques.

Le présent article ouvre la possibilité de découpler l'évolution de l'ASPA et de l'AAH. Les revalorisations de l'une et de l'autre allocation deviendraient donc indépendantes. Jusqu'en 2012 toutefois, le minimum vieillesse connaîtra, comme l'AAH, une hausse de 25 %, conformément à l'engagement pris par le Président de la République.

#### C.– COÛT

Le coût total de l'effort de revalorisation entamé en 2008 s'établit à 285 millions d'euros en 2009 et se décompose de la manière suivante :

– 170 millions d'euros dus aux effets sur 2009 de l'extension en année pleine de la revalorisation de septembre 2009 ;

– 115 millions d'euros au titre des deux revalorisations de 2,2 % en avril et septembre 2008.

Le montant net de la revalorisation exceptionnelle est estimé à 177 millions d'euros en 2010, 364 millions d'euros en 2011 et 563 millions d'euros en 2012.

Au total, sur la base de ces prévisions dont les hypothèses n'ont pas été communiquées par le ministère, le surcoût total de la revalorisation de l'AAH de 25 % entre 2008 et 2012 s'établit à environ 1,4 milliard d'euros.

\*

*Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, votre commission des Finances adopte l'article 74 sans modification.*

*Article additionnel après l'article 76*

**Document de politique transversale relatif à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes**

*La Commission **adopte** un amendement de votre Rapporteur spécial portant article additionnel après l'article 76 tendant à créer, en annexe du projet de loi de finances, un document de politique transversale relatif à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.*





## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### *Article 75*

**Amendement n° II-196 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 4 :

« À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 552-1... (le reste sans changement) ».

### *Article 76*

**Amendement n° II-197 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

À l'alinéa 9, substituer aux mots : « économique, social et financier annexé », les mots : « sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation joint ».

### *Article additionnel après l'article 76*

**Amendement n° II-195 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :**

Après le 12° du I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, insérer un 13° ainsi rédigé :

« 13° Politique de l'Égalité entre les femmes et les hommes. »



## **ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer de nouveau ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport :

M. Pierre Clouet, président, M. Gilbert Cedot, délégué général, Mme Nadine Dussert, du fonds de coopération de la jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP)

Mme Anne-Valérie Dommanget, responsable du département « Gestion, évaluation et financement », M. Antoine Fraysse, responsable du service « Délégations régionales et relations institutionnelles » de la fédération nationale des associations de parents et amis, employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées (FEGAPEI)

M. Jérôme Faure, délégué interministériel à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESSES)

M. Patrick Gohet, délégué interministériel aux personnes handicapées (DIPH)

M. Fabrice Heyriès, conseiller budgétaire, M. Frédéric Amar, conseiller technique à la famille et à l'égalité entre les hommes et les femmes, Mme Caroline Bachschmidt, conseillère technique aux personnes handicapées, Mme Dominique Simon-Peirano, conseillère chargée de la parité et des droits des femmes, au cabinet de M. Xavier Bertrand, ministre du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Mme Nathalie Le Maire, directrice administrative et financière du groupement d'intérêt public « Enfance en danger »

Mme Virginie Magnant, conseillère budgétaire, et Mme Marianne Duranton, chef du cabinet de M. Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté

M. Étienne Marie, directeur de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB), Mme Danielle Champion, sous-directrice des affaires financières, M. Nicolas Houzelot, chef du bureau du budget

M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général de l'action sociale, Mme Sabine Fourcade, sous-directeur des affaires financières, Mme Claire Descreux, de la sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre la pauvreté, Mme Pierrette Tisserand, de la sous-direction des personnes handicapées

Mme Dominique Versini, Défenseure des enfants, M. Claude Desjeans,  
chef de cabinet

Mme Joëlle Voisin, ancienne chef du service des droits des femmes et de  
l'égalité, M. Alain Kurkdjian, chef de service par intérim.

## **ANNEXE 2 : INDEX DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT**

- AAH : allocation aux adultes handicapés
- ACFP : allocation compensatrice pour frais professionnels
- ACSE : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- ACTP : allocation compensatrice pour tierce personne
- AEEH : allocation d'éducation de l'enfant handicapé
- AFA : agence française de l'adoption
- AGEFIPH : association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
- ANPE : agence nationale pour l'emploi
- AJPP : allocation journalière de présence parentale
- APA : allocation personnalisée pour l'autonomie
- API : allocation de parent isolé
- ARS : agences régionales de santé
- ASF : allocation de soutien familial
- ASI : allocation supplémentaire d'invalidité
- ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées
- CAF : caisse d'allocations familiales
- CAS : compte d'affectation spéciale
- CAT : centre d'aide par le travail
- CDAPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
- CDES : commission départementale d'éducation spécialisée
- CERFOC : cellule régionale de formation continue
- CESU : chèque emploi service universel
- CFCV : collectif féministe contre le viol

- CHRS : centre d'hébergement et de réadaptation sociale
- CIDFF : centre d'information sur les droits des femmes et de la famille
- CLCA : complément de libre choix d'activité
- CMU : couverture maladie universelle
- CNAF : caisse nationale d'allocations familiales
- CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
- COLCA : complément optionnel de libre choix d'activité
- COTOREP : commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
- CPER : contrat de projets État-régions
- CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
- CREAI : centre régional d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée
- DAEI : délégation aux affaires européennes et internationales
- DAGPB : direction de l'administration générale, du personnel et du budget
- DDASS : direction départementale à l'action sanitaire et sociale
- DGTPE : direction générale du Trésor et de la politique économique
- DICOM : délégation à l'information et à la communication
- DIIESES : délégation interministérielle à l'innovation, l'expérimentation sociale et l'économie sociale
- DOM : département d'outre-mer
- DPT : document de politique transversale
- DRASS : direction régionale à l'action sanitaire et sociale
- DRCJS : direction régionale à la cohésion sociale et la jeunesse
- DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
- DRHACG : direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale
- EHESP : école nationale des hautes études en santé publique

EHPAD : établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes

EICCF : établissements d'information, de conseil conjugal et familial

ESAT : établissements et services d'aide par le travail

ESTHER : ensemble pour une solidarité thérapeutique en réseau

ETP : équivalent temps plein

ETPT : équivalent temps plein travaillé

FEGAPEI : fédération nationale des associations de parents et amis, employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales

FGIF : fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement d'entreprise à l'initiative des femmes

FIAH : fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées

FIES : fonds d'innovation et d'expérimentation sociale

FNSA : fonds national des solidarités actives

FNSF : fonds national solidarité femmes

FSE : fonds sociale européen

FSI : fonds spécial d'invalidité

GIP : groupement d'intérêt public

GRTH : garantie de rémunération des travailleurs handicapés

GVT : glissement vieillesse technicité

IEM : institut d'éducation motrice

IGAS : inspection générale des affaires sociales

IME : institut médico-éducatif

IMP : institut médico-professionnel

LFI : loi de finances initiale

LFR : loi de finances rectificative

LOLF : loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001

MDPH : maison départementale des personnes handicapées

MILDT : mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie

MSA : mutuelles sociales agricoles

OAA : organisme autorisé pour l'adoption

ONED : observatoire national de l'enfance en danger

ONDAM : objectif national de dépenses d'assurance maladie

ORCA : organisation régionale de concertation sur l'adoption

PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant

PCH : prestation de compensation du handicap

PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale

PPE : prime pour l'emploi

PQE : programme de qualité et d'efficience

REAAP : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

RGPP : revue générale des politiques publiques

RMI : revenu minimum d'insertion

RQTH : reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

RSA : revenu de solidarité active

SDFE : service des droits des femmes et de l'égalité

SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance

SNATED : service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger

TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers